

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS EN
MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES EN EL ESTADO DE MEXICO 2008-2012**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

HIPÓLITO ROMERO RESÉNDEZ

DIRECTOR: DOCTOR MIGUEL ANGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

Agradecimientos

A ti, Señor, por permitirme llegar a este momento.

A las personas más importantes en mi vida: mi esposa Araceli Helguera y mis hijas Sofía y Aranza, por su motivación, apoyo y enseñanzas.

A mis padres Hipólito Romero y Yedra y Cleopatra de J. Reséndez Hernández.

A mi familia: Mayra del Carmen, Rocío, María de las Mercedes, Humberto, José Antonio, Julio Xavier, Olga Victoria, Mónica, Paul Andrei, Sebastián, Natalia, Juan Pablo, Saúl, Emilio y Franco.

A mis amigos: Luis Alberto Domínguez González, Ricardo Salgado Perrilliat, Juan Carlos Olguín Flores, Rafael A. Avante Juárez, Édgar R. Torres Barrera y Eloy Martínez, a quienes agradezco su confianza y apoyo en esta etapa de mi vida profesional.

Al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, así como al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

De manera muy especial, al Instituto Nacional de Administración Pública.

ÍNDICE

	Página
Introducción	6
Apartado Primero	
Marco Teórico Conceptual de la Responsabilidad en el Servicio Público y la Rendición de Cuentas	
1. Configuración Ética de la Responsabilidad en el Servicio Público	10
2. Rendición de Cuentas	15
2.1. Elementos	16
2.2. Alcances	19
2.3. La dimensión coercitiva	20
2.4. Tipos	20
2.5. Concepto	22
3. Responsabilidad en el Servicio Público	24
3.1. El fenómeno disciplinario	26
3.2. La facultad disciplinaria	27
4. El Derecho de Acceso a la Información	29
4.1. Objeto	31
4.2. Límites	32
4.3. Principios rectores	33

Apartado Segundo

Marco Jurídico Federal y del Estado de México en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

1. La Reforma Constitucional de 2007 del Artículo 6º	36
1.1. Antecedentes	36

1.1.1.	La Declaración de Guadalajara	39
1.1.2.	La XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	41
1.1.3.	La Iniciativa de Chihuahua	42
1.2.	Los Alcances de la Reforma de 2007	44
2.	Tratados Internacionales	46
2.1.	Declaración Universal de los Derechos Humanos	47
2.2.	Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos	48
2.3.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	49
3.	La fracción I del Artículo 6º Constitucional: La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	50
3.1.	Análisis del dictamen de la reforma de 2008 al Artículo 5º en la Constitución Estatal	52
3.2.	Principios y Bases	57
3.3.	Los Alcances de la Reforma de 2008	61
4.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios	62
4.1.	Innovaciones respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México de 30 abril de 2004	65
4.2.	Las facultades disciplinarias del Órgano Garante Estatal	68
5.	Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México	70
6.	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	74

7.	Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	81
-----------	--	-----------

Apartado Tercero

Deontología Jurídica de la Sanción Administrativa: Análisis del diseño normativo del Órgano Garante en el Estado de México y Sanciones en el período 2008-2012

1.	Deontología Jurídica de la Sanción Administrativa	86
2.	Análisis del diseño normativo del Órgano Garante en el Estado de México	89
2.1.	Reconocimiento normativo	90
2.2.	Objeto, sujetos, alcances y limitantes	101
2.3.	Autoridades	105
2.4.	Medios de impugnación	107
2.5.	Sanciones	107
3.	Sanciones en el período 2008-2012	109
	Conclusiones	116
	Fuentes de información	120

INTRODUCCIÓN

La coexistencia de intereses y necesidades, tanto colectivas como individuales, es inmanente dentro de la concepción del Estado moderno. En consecuencia, cobra relevancia la finalidad de la Administración Pública, al orientarse a satisfacer el interés público.

En ese sentido, tanto la estructura como el orden jurídico normativo del Estado deben atender al máximo beneficio de la colectividad. Por ello, resulta indispensable definir los parámetros que deben cumplir los agentes gubernamentales, tanto en lo institucional como en lo individual, a fin de que la colectividad a quien se deben, evalúe el cumplimiento de las expectativas generadas, es decir, el cumplimiento de sus responsabilidades. Esta evaluación constituye la esencia de la Rendición de Cuentas.

Esta figura vincula a dos partes: el sujeto que determina las acciones y el que las cumple en su representación, quien se encuentra obligado a rendir cuentas al primero. En la teoría clásica contractualista, el primero recibe el nombre de mandante y el segundo el de mandatario. Para los efectos de la presente investigación, con la finalidad de superar la relación civil y a contar con términos más adecuados a la ciencia administrativa, optamos por designar al primero como el principal y agente al segundo, considerando en este último al poder público, ya sea de manera institucional (Órdenes y Poderes gubernamentales en lo general), o bien de manera individual (funcionarios y servidores públicos).

En consecuencia, la rendición de cuentas implica necesariamente que el agente informe a los principales las actividades que realiza y la justificación de esa actuación, desprendiéndose dos dimensiones: la informativa y la argumentativa. Sin embargo, ante las desviaciones en el actuar de los agentes en la búsqueda del beneficio colectivo, resulta indispensable que respondan ante los principales por ello, de lo que resulta una tercera dimensión, la coercitiva, la cual implica el sancionar al agente ante tal supuesto.

En México, la rendición de cuentas constituye una obligación de los agentes gubernamentales reconocida a nivel constitucional, como lo representa el caso del informe anual que el Poder Ejecutivo Federal rinde ante el Congreso de la Unión, cuyas Cámaras que lo integran tienen facultades, en caso de estimarlo necesario, para solicitar que se amplíe la información, con lo cual observamos las dos primeras dimensiones. A lo anterior, se suman las leyes en materia de responsabilidades, el juicio político y las responsabilidades administrativas, las cuáles integran la dimensión coercitiva. En consecuencia, podemos corroborar la eficacia normativa de la rendición de cuentas, al cumplir las tres dimensiones.

Ahora bien, ante la reforma del Artículo 6º de la Constitución Federal de 2007, mediante la cual se define como un derecho público subjetivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental - primera dimensión de la rendición de cuentas – y ante las obligaciones estatales en la materia - en específico el estado de México - surge como principal interrogante su efectividad normativa: ¿son suficientes los elementos jurídicos estatales para su debido ejercicio? En un segundo plano: ¿los ordenamientos legales permiten la efectiva rendición de cuentas?, y por último: ¿se aplica debidamente el marco normativo?

Como resultado de la investigación, se pudo comprobar que la respuesta a las dos primera interrogantes es positiva. El marco normativo estatal actual, en materia de acceso a la información pública, cuenta con los elementos suficientes tanto en su diseño como en su instrumentación, para permitir el cumplimiento de las dos primeras dimensiones de la rendición de cuentas. Sin embargo, no se cumple la dimensión coercitiva, a pesar de contar con las autoridades y facultades legales suficientes, lo cual conlleva a una respuesta negativa a la tercera interrogante.

Lo anterior se corrobora con el principal hallazgo del estudio, mismo que se realizó al analizar los documentos institucionales del Órgano Garante Estatal, en los cuáles se pudo constatar que durante el período comprendido del 24 de agosto de 2008 al 31 de octubre de 2012, no se impuso sanción administrativa disciplinaria alguna a los sujetos obligados en el estado de México, lo cual permite concluir que

no se puede acreditar una efectiva rendición de cuentas, al carecer de la dimensión coercitiva.

En consecuencia, será hasta que se empiecen a resolver los procedimientos administrativos incoados, atendiendo a los supuestos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que el Órgano Garante Estatal contribuirá a la efectiva Rendición de Cuentas.

En ese sentido, con la presente investigación se procuró aportar a la Ciencia Administrativa la determinación de la existencia y eficacia de la estructura gubernamental y el marco jurídico, para un conveniente ejercicio de rendición de cuentas en el Estado de México en materia de acceso a la información pública gubernamental, en beneficio de la colectividad.

Para lograr lo anterior, se definieron como objetivos los siguientes:

- Definir y delimitar los conceptos de rendición de cuentas y responsabilidad en el servicio público y su relación con el derecho de acceso a la información pública gubernamental.
- Analizar los antecedentes normativos, a nivel nacional, internacional y estatal, del derecho de acceso a la información y protección de datos personales y su vinculación con las normas derivadas de su ejercicio.
- Finalmente, determinar si al amparo de las normas específicas en la materia, se cumplió la dimensión coercitiva de la rendición de cuentas, en el período 2008-2012, en el Estado de México.

Para fines de presentación, la investigación se estructura en tres apartados.

En el primero, haremos referencia al concepto de responsabilidad en el servicio público, estableciendo que el efectivo cumplimiento de expectativas de la colectividad, permite valorar el desempeño de sus agentes gubernamentales, a través de las dimensiones de la rendición de cuentas: la informativa, la argumentativa y coercitiva. En ese sentido, a partir de que el derecho de acceso a la información pública constituye parte de la primera dimensión, se analiza la

relación con la dimensión coercitiva y, en consecuencia, el fenómeno disciplinario en los agentes de gobierno.

En el segundo apartado, nos referimos al marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, a partir de los primeros antecedentes constitucionales en el país, así como en el marco de los tratados internacionales. Asimismo, se aborda el impacto de la reforma federal al Artículo 6º constitucional de 2007, en orden normativo estatal y sus leyes secundarias, a partir de la reforma de 2008. Cabe señalar que se consideró importante hacer referencia al Reglamento Interior del Órgano Garante Estatal, dadas las facultades disciplinarias otorgadas al Pleno del mismo y el establecimiento del órgano instructor en la materia, así como las posibles dificultades en aplicar la norma estatal en responsabilidades a los órganos estatales autónomos.

Finalmente en el tercer apartado, mediante análisis deontológico de la sanción administrativa disciplinaria en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, y considerando el diseño normativo del Órgano Garante Estatal, se pudo constatar que se encuentran debidamente adecuados o alineados para su debida aplicación.

Por último se presentan las conclusiones y fuentes de consulta.

Apartado Primero

Marco Teórico Conceptual de la Responsabilidad en el Servicio Público y la Rendición de Cuentas

1. Configuración Ética de la Responsabilidad en el Servicio Público

El Estado se concibe como la máxima expresión de la vida social, y justifica su existencia en atención a los fines colectivos que atiende y debe atender. Serra Rojas señala que *“la sociedad crea al Estado por su propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de “las circunstancias” y ellas hubieran acabado por destruirlo”*.¹

El Estado entonces, como creación humana, representa el colectivo organizado en contraposición a la individualidad. Es en el Estado donde el ser humano se complementa y desarrolla con plenitud, alejándose del egoísmo inherente a la persona para dar paso a lo común, aquello que lo hace ser parte de una sociedad.

Asimismo el Estado, no obstante ser un ente intangible, brinda seguridad al ser humano y facilita, dada su propia integración por una multiplicidad de individuos, a la consecución de sus propias necesidades en lo personal y en lo social. Es por ello que la permanencia del individuo a una sociedad organizada y debidamente establecida, permite su propia pervivencia y superación.

Por lo anterior, en el Estado moderno nos encontraremos ante la dualidad de los intereses y las necesidades, tanto colectivas como individuales. Valls Hernández y Matute González señalan que la búsqueda del equilibrio en el conflicto original, entre los intereses de la persona humana frente a la comunidad de intereses, tanto

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado*. México: Editorial Porrúa, S.A., Novena edición, 1988, p. 68

para su convivencia armónica como para su trascendencia, ha sido su búsqueda permanente.²

García Máynez señala que la característica esencial del Estado “*estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho*”³, asimismo, “*Otro atributo esencial del poder del Estado es la autonomía. Consiste ésta en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.*”⁴

Lo antes expuesto se traduce en el imperativo normativo inherente al Estado, es decir, la organización jurídica del mismo con base en leyes propias. García Máynez señala: “*Hemos definido el Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. El Estado es, por consiguiente, una forma de organización, y dicha organización es de índole jurídica.*”⁵

Ahora bien, las normas que regulan la organización fundamental del Estado, conforman la Constitución del mismo. Según Jellinek, comprende “*las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.*”⁶

Lo anterior conlleva, necesariamente, a la determinación de los fines del Estado, siendo estos de dos tipos: los esenciales y los complementarios – también

² VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México: Editorial Porrúa, S.A., 2003, p. 14

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. México: Editorial Porrúa, S.A. Trigésimo novena edición. 1988, p. 104

⁴ *Ídem*

⁵ *Ibidem*, p. 107

⁶ JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, trad. FARDIS, II, p. 174 citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ob. Cit.*, p. 108

llamados fines de integración del Estado⁷ – que se interrelacionan y dependen de los fines individuales y colectivos.

La distinción entre estos dos tipos de fines es el modo de participación de la persona. Los esenciales son aquellos que el individuo en forma aislada no puede conseguir, requiriendo la participación de la sociedad en su conjunto para lograrlo de la mejor manera. Estos son la defensa exterior, el mantenimiento del orden público, la realización del derecho y la promoción de la vida económica y cultural del pueblo.⁸

Los complementarios implican la realización de los mismos por los particulares o por el Estado o por ambos, a fin de brindar nuevos propósitos a la vida pública, resultando su definición con base en la lucha social y de las tendencias que dominen la colectividad.⁹

Ahora bien, si el mantenimiento del orden público constituye un fin esencial del Estado, y si la norma fundamental regula la actividad estatal, se puede afirmar que la Constitución, al organizar las actuaciones de los elementos personales que integran el Estado – población y Poder, en la concepción tradicionalista¹⁰ -, debe buscar obtener el mejor resultado en beneficio de la colectividad.

Lo anterior se reconoce por la norma fundamental en nuestro país, toda vez que en su Artículo 39, dispone que todo poder público se instituya en beneficio del pueblo.¹¹

⁷ SERRA ROJAS, *Ob. Cit.*, p. 69

⁸ *Ídem*

⁹ *Ibidem*, p. 70

¹⁰ SERRA ROJAS, *Ob. Cit.*, p. 521

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 05 de febrero de 1917. Revisada 11 de febrero de 2012, visible Para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Ahora bien, dado que el poder público se detenta, en última instancia, por personas denominadas “servidores públicos”¹² por la legislación mexicana, sus funciones deben regirse en atención al marco jurídico, teniendo como finalidad el beneficio de la población.

En este sentido, el servidor público debe procurar “lo bueno” para la población a la que debe su calidad. En consecuencia, en la medida en que su desempeño se aleje de aquello que no beneficia o “daña” y se acerque a lo que favorece, podemos afirmar que cumple en mayor o menor medida con su responsabilidad. Lo anterior implica, por ende, calificar el desempeño de los servidores públicos.

Sin embargo, tal evaluación no puede limitarse al cumplimiento técnico de las obligaciones; el servidor público, dado su especial responsabilidad – actuar en beneficio de la colectividad – debe responder efectivamente de sus actuaciones ante los ciudadanos, en otras palabras, debe responder bien.

Mercedes Galán señala: *“Para encuadrar adecuadamente lo que llamaría la responsabilidad general de los poderes públicos es necesario ubicarse en el contexto de un Estado de derecho definido por los principios de división de poderes, de vinculación de los poderes al Derecho (principio de constitucionalidad y de legalidad), seguridad jurídica y reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales. Todos estos principios configuran un modelo de poder que no puede ser ni arbitrario ni absoluto, sino limitado y responsable ante el pueblo, que es su verdadero titular.”*¹³

Al respecto, Martin Buber señala que *“sólo hay auténtica responsabilidad allí donde hay responder verdadero.”*¹⁴ En consecuencia, nos encontramos que el legítimo bien responder de los servidores públicos, solamente puede encuadrarse

¹² Cfr. el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ GALÁN JUÁREZ, Mercedes, “Análisis de la responsabilidad de los servidores públicos”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.). México: Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010, pp. 394-395

¹⁴ *Ibidem*, p.399

dentro de un marco de actuación estrictamente regulado, que atienda a las necesidades de la población, lo cual constituye el fundamento ético de la responsabilidad de los servidores públicos.

Lo anterior es importante, dado que el servidor público es, ante todo, una persona dotada de conciencia, misma que le permite calificar negativa o positivamente su actividad. Mercedes Galán señala que es a partir de esa conciencia que: *“debe tomar decisiones y elegir la que considere mejor, la que significa que debe justificar su elección, dar razón de ella.”*¹⁵

Valls y Matute consideran que *“la finalidad de la Administración Pública es su propia legitimación democrática: un poder orientado a la satisfacción del interés público.”*¹⁶ En ese sentido, los poderes públicos, por conducto de sus integrantes, asumen responsabilidades y, en consecuencia, deben rendir cuentas sobre sus actividades a los órganos representativos.

En la medida en que se rinden debidas cuentas en el servicio público, se legitima el ejercicio democrático de los agentes para los principales, resultando eficiente la estructura de la organización política para la obtención de los fines específicos a los que se encamina la acción gubernamental. Ambos criterios, tanto subjetivo como objetivo respectivamente, constituyen la noción de Administración Pública.¹⁷

En consecuencia, se estima que la debida alineación entre los fines de la acción gubernamental y la estructura organizacional de sus agentes, legitima el servicio público en beneficio de la sociedad a quien se deben, es decir, a sus principales, los cuáles al pedir cuentas sobre la actuación de los primeros, facilitan un efectivo ejercicio de rendición de cuentas.

En el siguiente sub apartado se examinará, con mayor detalle, la justificación de las acciones de los servidores públicos: la rendición de cuentas.

¹⁵ *Ibidem*, p. 408

¹⁶ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Ob.cit.*, p. 506

¹⁷ *Ibidem*, p. 487

2. Rendición de Cuentas

Definida generalmente como la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente¹⁸, la responsabilidad implica, de manera inmanente, responder.

En los orígenes del derecho romano, “responsabilidad” proviene de *respondere*, que tiene entre sus acepciones “prometer”, “merecer”, “pagar”. En consecuencia *responsalis* refiere a “el que responde”, lo cual podríamos asimilarlo en derecho común a la figura del fiador. En sentido restringido, *responsum* significa “el obligado a responder de algo o de alguien” y *respondere* se vincula estrechamente con la expresión solemne de *spondere*, en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación.¹⁹ En consecuencia, responder es la obligación de cumplir con los compromisos.

Con base en lo expuesto, y dentro de un marco jurídico normativo, la actuación de los servidores públicos constituye un compromiso que debe encaminarse al beneficio de la población, resultado que la responsabilidad de los primeros es la debida respuesta de sus actividades en beneficio de los últimos en términos vinculantes; en otras palabras, que se rindan cuentas sobre el debido ejercicio del servicio público en aras del beneficio de la población.

Por el lado contrario, todo servicio público que no procure lo anterior constituye una desviación, provocando desde atención deficiente, corrupción, hasta abusos de poder.

¹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid: RAE, Madrid, Vigésima segunda edición, consultado el 14 de enero de 2012. Visible en: <http://buscon.rae.es/drae/>

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México: Editorial Porrúa S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo VI, p. 277.

Por lo antes expuesto, y con la finalidad de establecer la distinción entre los dos sujetos vinculados en la rendición de cuentas, nos referiremos a ellos como agentes y principales.

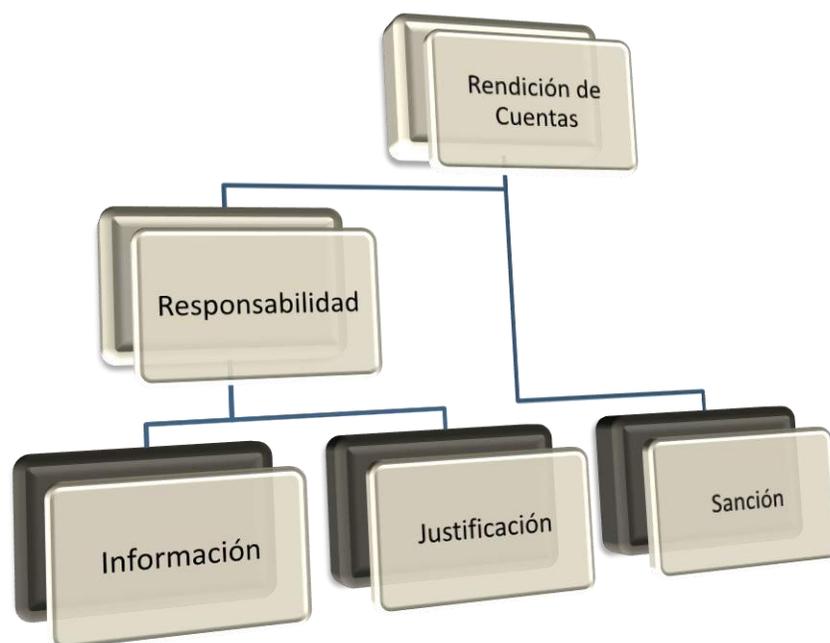
En ese sentido, los agentes son los obligados a rendir cuentas, mientras que los principales son los facultados para exigirlos. Como se mencionó en el sub apartado anterior, al referirnos al artículo 39 Constitucional, si la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y todo poder dimana del mismo y se instituye para su beneficio, y además tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, entonces el principal es el pueblo y el agente se constituye por los órdenes de gobierno, dependencias y entidades, agencias gubernamentales, sus integrantes: políticos, funcionarios y servidores públicos y, en general, toda infraestructura de gobierno, establecida en beneficio del pueblo.

2.1. Elementos

Andreas Schedler establece tres pilares de la rendición de cuentas, y con ello prevenir y corregir los abusos del poder: información, justificación y castigo.²⁰

Los dos primeros conceptos los encuadra dentro del genérico “Responsabilidad”, mientras que el último lo considera con dimensión propia, de la siguiente manera:

²⁰ SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuaderno de Transparencia 03, México: IFAI, 2006, pp. 11-19



El autor citado considera que si bien el término más adecuado, a nivel internacional, para el concepto Rendición de cuentas lo es “Accountability”, el mismo adolece de un equivalente preciso en español y una traducción estable, dado que a veces se traduce como control o en otras como fiscalización.²¹

Lo anterior conlleva a dos conceptos complementarios: “Answerability” y “Enforcement”, como lo señala Schedler: *“en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”*²²

²¹ *Ibidem*, p. 11

²² *Ibidem*, p.12

Las determinaciones conceptuales anteriores son significativas para el presente análisis, por lo siguiente:

En primer lugar, los conceptos de Información y Justificación, dentro del genérico Responsabilidad, permiten ampliar este último concepto respecto a lo señalado en el sub apartado 1 de este apartado: Responsabilidad en el servicio público no es el mero actuar bien en beneficio de la población, dentro de un marco jurídico definido. Implica necesariamente el informar a la población sobre las acciones de gobierno, y justificar esa toma de decisiones, en atención al beneficio de la colectividad.

Schedler señala al respecto: *“la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.”*²³

Lo anterior nos refiere a dos dimensiones: la primera denominada informativa, la que pregunta por hechos; la segunda argumentativa, la de las razones.²⁴

Esto implica un vínculo necesario entre los agentes gubernamentales y sus mandantes: si se ha de evaluar el desempeño de los servidores públicos, es preciso contar con la información precisa y certera que permita conocer la justificación de la toma de decisiones. Esto resulta en una situación dual: la información corresponde tanto para los agentes como para los principales, y en este sentido es compartida o en doble vía, dado que los agentes deben informar cómo y por qué se atiende de tal o cual manera una situación mientras que los principales se enteran de la misma y tienen por debida o indebidamente justificada tal actuación; por otro lado, la obligatoriedad de otorgar la información siempre será unidireccional: es el agente el que debe proporcionarla al mandante o principal.

²³ *Ibidem*, p. 14

²⁴ *Ídem*

En segundo lugar, los agentes gubernamentales deben considerar que las desviaciones en sus actuaciones implican sanciones, las cuáles en principio son graduadas con base en la medida de incumplimiento a sus obligaciones como tales. En consecuencia, nos encontramos ante un diálogo entre aquellos que exigen y aquellos que rinden cuentas.

2.2. Alcances

Como señala Schedler: *“Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie.”*²⁵ Sin embargo, la percepción de la realidad social no es homogénea para todos sus integrantes, dado que influyen en la misma diversos factores: económicos, sociales, psicológicos, educativos, culturales, entre otros.

Los factores reales del poder son la justificación de la rendición de cuentas. A través de ella se busca limitar arbitrariedades, remediar abusos, reducir la incertidumbre y controlar el ejercicio del poder público dentro del sistema jurídico.

La rendición de cuentas precisa al poder, no su eliminación: *“La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo.”*²⁶

En tal sentido, la rendición de cuentas en política – political accountability según Schedler – se dirige a los profesionales de la política, incluyendo al personal empleado por el Estado, los funcionarios de los partidos políticos e inclusive a elementos de la sociedad civil, como sindicatos y cámaras empresariales, y organizaciones no gubernamentales.²⁷

²⁵ *Ídem*, p. 27

²⁶ *Ibidem*, p. 24

²⁷ *Ibidem*, p. 30

2.3. La dimensión coercitiva

Al analizar los elementos de la Rendición de cuentas en el sub apartado 2.1. de éste apartado, se hizo referencia al concepto *enforcement*, mismo que se describe como el conjunto ordenado de actividades orientadas a la observancia de la ley.²⁸

Así entonces tenemos que en la materia, se requiere que los agentes encargados de rendir cuentas indiquen qué hicieron, porqué lo hicieron y que asuman la consecuencia o respondan de sus acciones. La dimensión coercitiva se suma a las dimensiones informativa y argumentativa para lograr el objetivo.

Ahora bien, estas sanciones deben ser efectivas, a fin de lograr el objetivo de disuadir las desviaciones del cumplimiento del servicio público. Schedler señala: *“Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas... Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.”*²⁹

En consecuencia, es necesaria la dimensión coercitiva, y que esta sea eficaz y eficiente, a fin de inhibir en el servidor público conductas que se desvíen del recto actuar. En la medida que las normas sancionen efectivamente las conductas indeseadas, nos encontraremos con el control del poder que se busca con la rendición de cuentas.

2.4. Tipos

Guillermo O'Donnell señala que el término *Accountability*, en tanto sistema que obliga al servidor público a reportar sus actos y resultados, y dota a la ciudadanía

²⁸ *Ibidem*, p. 16

²⁹ *Ídem*

de mecanismos para monitorear su desempeño, se distingue entre rendición de cuentas vertical y horizontal.³⁰

La rendición de cuentas vertical es aquella que se presenta en una relación entre planos diferentes, de supra-subordinación. La rendición de cuentas horizontal es aquella en la que los planos comparten el mismo nivel, una relación de coordinación.

Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda consideran que el primer caso –vertical – se presenta en el marco de los procesos electorales, cuando el gobierno rinde cuentas y el ciudadano evalúa y califica, ya sea aprobando o sancionando, a través del voto.³¹

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, señalan los autores antes citados, nos referimos a los controles que las agencias– los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno - estatales ejercen sobre otras agencias estatales.³²

Con base en lo anterior, se ubican dos tipos de rendición de cuentas: directa, en tanto se ejerce en éstos términos por el ciudadano o principal sobre el agente gubernamental e indirecta, dado que, en su carácter de representantes de la voluntad popular, las agencias gubernamentales constituyen un intermediario entre los obligados a rendir cuentas y los ciudadanos.

Por su parte, Schedler agrega dos tipos más: los controles trasnacionales y los recursivos.³³

En el primero, considera que ante un mundo globalizado la rendición de cuentas también ha hecho lo propio, resultando en una serie de agentes de rendición de

³⁰ HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, *Transparencia: libros, autores e ideas*. MERINO, Mauricio, Coordinador, México: IFAI-CIDE, 2005, p. 37

³¹ *Ídem*

³² *Ídem*

³³ SCHEDLER, *Ob.cit.*, pp.36-37

cuentas internacionales. La característica de estos agentes, según Schedler, es que no encajan dentro de la concepción tradicional señalada por O'Donnell, dado su status extraterritorial - Protocolo de Kyoto, Amnistía Internacional, entre otros – por lo que podríamos hablar de una “tercera dimensión de la rendición de cuentas.”³⁴

Finalmente, los controles recursivos surgen para atender la problemática de *“quien guarda a los guardianes. ¿Quis custodie ipsos custodes?”*³⁵ Este problema resultaría insoluble ante un sistema político piramidal que cuente con un centro de comando – la cúspide de la pirámide – por encima de todos; o bien, ante un sistema fragmentado entre agencias autónomas, sin obligación de rendir cuentas ante nadie. Schedler considera que, a fin de resolver tanto el problema de la pirámide como la del archipiélago *“la arquitectura ideal sería una red discursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas.”*³⁶

2.5. Concepto

El trabajo conceptual de Schedler sobre el particular, es el punto de arranque del presente trabajo sobre la responsabilidad en el servicio público. La rendición de cuentas implica responsabilidad y la vigencia de un Estado de Derecho que permita hacerla efectiva. Asimismo, conlleva necesariamente la idea de control del poder público, siempre en beneficio de sus destinatarios principales.

Andreas Schedler conceptualiza, como ya se mencionó párrafos atrás: *“en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por*

³⁴ *Ídem*

³⁵ *Ídem*

³⁶ *Ídem*

otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”³⁷

A continuación, los puntos a considerar en su conceptualización:

- La rendición de cuentas se origina del concepto *accountability*, mismo que se desdobra en los conceptos de *answerability* – informar y justificar - y *enforcement*. Su objeto es controlar el poder.
- Implica necesariamente la participación de dos sujetos: el que rinde cuentas y al que le rinden cuentas. Ser responsable ante alguien conlleva necesariamente la obligación de rendirle cuentas.
- El diálogo crítico es el tema toral de la rendición de cuentas: el que rinde cuentas no cumple con la mera exposición, sino que tiene que justificar causas, motivos, intensidades en su actuar, ser calificado y eventualmente, responder por ello.
- Son tres sus dimensiones: informativa, argumentativa y coercitiva: la existencia de la última y su efectiva aplicación permitirá su debido cumplimiento.
- Sus cuatro tipos: horizontal, vertical, internacional y recursiva, implican multilateralidad. La rendición de cuentas trasciende el orden nacional tradicional, se abre al ámbito global, y resuelve problemas inherentes a sus propios controles.

Por su parte, Ackerman lo conceptualiza de la siguiente manera: *“la rendición de cuentas es un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros, y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.”³⁸*

En las anteriores definiciones se observan los elementos más significativos del concepto de rendición de cuentas. Cabe señalar que para los efectos del presente,

³⁷ *Ibidem*, p. 12

³⁸ ACKERMAN, John M., Coordinador, *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI Editores, 2008, p.16

nos enfocaremos en la parte final de ambas, el *enforcement* o aspecto sancionador, ello aplicado al ámbito del servicio público en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Lo anterior, dado que para Schedler, la rendición de cuentas consiste en dos tipos de transparencia: *“La transparencia de hechos constituye la dimensión informativa de la rendición de cuentas, la transparencia de razones su dimensión argumentativa.”*³⁹ Lo anterior se expondrá en el último sub apartado de éste apartado.

3. Responsabilidad en el Servicio Público

Una vez establecido que Responsabilidad implica rendir cuentas, responder sobre las acciones y su justificación, en el presente se abordará el tema de la Responsabilidad en el Servicio Público.

Hauriou define al servicio público como *“el servicio técnico prestado a los ciudadanos en forma regular y continua, por una organización pública no lucrativa, y con el objeto de satisfacer una necesidad pública.”*⁴⁰ Asimismo, continuando con la “Escuela de Burdeos”, Duguit lo define como *“toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, pues dicha actividad resulta indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social y, porque, dada la naturaleza de la actividad en cuestión,*

³⁹ SCHEDLER, Andreas, “Ideas para desordenar las ideas”, *Transparencia: libros, autores e ideas*. MERINO, Mauricio, Coordinador, México: IFAI-CIDE, 2005. p.66.

⁴⁰ M. HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8ª. Ed., Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1914, p. 13 citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.), México: Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010, p. 155

no puede realizarse completamente salvo a través de la intervención de las fuerzas gubernamentales.”⁴¹

Finalmente, Jèze señala que solo puede hablarse de servicio público “*cuando las autoridades de un país, en determinada época, deciden satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento del servicio público. La intención de los gobernantes es lo único que puede considerarse.*”⁴²

En consecuencia, hablar del servicio público refiere a la actividad de derecho administrativo que prestan los agentes gubernamentales, teniendo como destinatarios los ciudadanos, a fin de satisfacer las necesidades públicas.

Por lo tanto, la actividad pública de tales agentes es de especial relevancia y responsabilidad: el contar con el mandato de la población para satisfacer las necesidades colectivas, requiere un marco normativo que asegure la debida consecución de tal objetivo, mismo que se encuentra delimitado por el derecho administrativo.

En tal sentido, se analizará de manera general la dimensión coercitiva de las relaciones establecidas por el servicio público.

⁴¹ L. DUGUIT, *Les transformations du Droit Public*, Armand Colin, 1913, p. 50 citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.), México: Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010, p. 155

⁴² G. JÈZE, *Principios generales del Derecho Administrativo*, vol. III, Ed. Depalma, 1949, (traducción al castellano por Julio N. San Millán Almagro, del original: *Les Principes généraux du Droit administratif*, 1928), p. 18 citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.), México: Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010, p. 156

3.1. El fenómeno disciplinario

Porrúa Pérez señala que: *“El Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad.”*⁴³ El poder público ejerce su autoridad – da órdenes - a través de dos aspectos o tareas: en primer lugar, *“exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.”*⁴⁴

En segundo lugar, *“cuando organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.”*⁴⁵

La primera tarea o dimensión es el Gobierno, mientras que la segunda es la Administración. Serra Rojas señala: *“Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias, el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación del Estado. La autoridad es Gobierno y es administración.”*⁴⁶

Ahora bien, toda relación de autoridad implica la existencia de dos sujetos: el que ordena y el que obedece. En tal sentido, al hablar de autoridad en el plano administrativo, de manera implícita nos estamos refiriendo a una escala jerárquica de responsabilidades.

Delgadillo Gutiérrez señala: *“en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización*

⁴³ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa, S.A., Trigésima octava edición, 2004, p. 297

⁴⁴ *Ídem*

⁴⁵ *Ídem*

⁴⁶ SERRA ROJAS, *Ob.cit.*, p. 552

jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.”⁴⁷

En consecuencia, la encomienda sobre la consecución de los fines esenciales y complementarios – éstos últimos con relación a la participación del aparato administrativo en lo que compete – recae en servidores públicos organizados jerárquicamente, es decir, con funciones y responsabilidades específicas a su grado.

Delgadillo Gutiérrez indica: *“El ejercicio del poder estatal constituye un acto singular, con características propias por los recursos que son utilizados y los intereses en juego, de ahí que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian; entre ellos, un cierto sentido de responsabilidad...”⁴⁸*

Con base en lo expuesto, el fenómeno disciplinario consiste en el grado de responsabilidad de los servidores públicos para cumplir los fines gubernamentales.

3.2. La facultad disciplinaria

La dirección u organización del Estado para la obtención del bien público es la esencia de la Administración Pública *lato sensu*. A fin de ordenar al elemento humano – servidores públicos – se requiere implementarlo a través de una escala jerárquica, con diferentes grados de responsabilidad en cumplimiento de la ley.⁴⁹

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México: Editorial Porrúa, Sexta edición, 2011, p. XIV

⁴⁸ *Ibidem*, p. XIII

⁴⁹ Cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, visible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>, señala en su artículo 5º fracción II inciso a) el orden jerárquico en el Poder Ejecutivo Federal (directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento), en su fracción III el correspondiente al Poder Legislativo (A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares,

Este orden jerárquico implica por lo menos una relación de subordinación: la jefatura de departamento se coloca en un plano de dependencia de la subdirección, la cual a su vez depende de la dirección y ésta de una dirección general. En este sentido la jefatura de departamento, al encontrarse a las órdenes tanto de la dirección general, como de la dirección y la subdirección, presenta tres niveles o relaciones de subordinación. La dirección con relación a la dirección general, una.

Burgoa Orihuela señala: *“En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley.”*⁵⁰

En consecuencia, todos los servidores públicos deben enfocar sus actividades al correcto desempeño del servicio público, siendo que la escala jerárquica garantiza el cumplimiento de la disciplina administrativa, a través de la estricta supervisión en sus niveles o relaciones de subordinación.

Delgadillo Gutiérrez señala: *“la facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que*

Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera. B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas. C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.), y en su fracción IV el del Poder Judicial (los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas).

⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México: Editorial Porrúa, Séptima edición, México, 2003, p. 388

*afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad, para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública.*⁵¹

Lo anterior confirma la dimensión coercitiva de la Rendición de cuentas, analizado en el apartado 2.3 del presente trabajo.

4. El Derecho de Acceso a la Información

En el sub apartado 2.1 del presente, se analizó el concepto de *Answerability* planteado por Schedler, destacándose dos elementos: la obligación de informar y el justificar las decisiones de políticos y funcionarios. En el presente se examinará el primero, la obligación a informar, mismo que da origen al derecho a la información y el derecho de acceso a la información.

López Ayllón señala: *“El contenido del derecho a la información en el ordenamiento jurídico mexicano... comprende tres facultades – difundir, investigar y recibir informaciones - agrupadas en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado.*⁵² En tal sentido, el derecho a la información en sentido amplio abarca varios derechos humanos tradicionales, tales como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de imprenta y el derecho de petición.

En el Manual Ciudadano elaborado por Libertad de Información-México, A.C., con la participación de Francisco Javier Acuña, Salvador Nava Gomar, Issa Luna Pla, Rodrigo Santiesteban Maza y Ernesto Villanueva, se define como *“la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o*

⁵¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, *Ob. Cit.*, p. 147

⁵² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “Derecho de la información”, *Colección Panorama del Derecho Mexicano*. VALADÉS, Diego, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, Coordinadores. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1997, p. 14

*cumplen funciones de autoridad, con las excepciones necesarias que conlleva la reglamentación de un derecho fundamental en una sociedad democrática.*⁵³

Vanessa Díaz, considerando a Ernesto Villanueva, lo define en sentido estricto: *“El derecho a la información lo podemos definir como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado.”*⁵⁴ Esta definición nos permite encaminarnos al derecho de acceso a la información, y en tal sentido, podemos entenderlo como el derecho humano que permite el acceso a datos concernientes al ejercicio del servicio público.

Luz del Carmen Martí Capitanachi señala: *“Una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, y que es partícipe de su naturaleza y características, lo constituye el derecho de acceso a la información en poder del Estado, considerado como un derecho democrático que contribuye a la mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al control de la actuación de los gobernantes, al combate a la corrupción y que en general, puede utilizarse como un instrumento para la realización de otros derechos humanos.”*⁵⁵

La exposición de Martí Capitanachi constriñe al derecho de acceso a la información pública dentro del género del derecho a la información, lo cual es relevante para el presente, dado el análisis de la dimensión informativa de la rendición de cuentas emprendido.

En este sentido, el acceso a la información pública se traduce en el mecanismo jurídico mediante el cual los principales reciben la información de los agentes gubernamentales, sobre las actividades de gobierno y administración

⁵³ LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MÉXICO, A.C., *Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Limac, p. 7

⁵⁴ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, p. 42, citado por DÍAZ, Vanessa, “Del derecho a la información al derecho de acceso a la información”, *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, Editores, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 63

⁵⁵ MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*. México: Editorial Porrúa, 2007, p. 156

desarrolladas, en ejercicio del debido servicio público. Asimismo, permite establecer una escala de valor sobre las funciones desarrolladas, a fin de sancionar su desvío.

4.1. Objeto

Resulta redundante señalar que el objeto del derecho de acceso a la información pública lo constituya ésta última. Sin embargo, debemos precisar que la información pública es aquella derivada del ejercicio del servicio público, aquella que se encuentra en poder del Estado.

López Ayllón precisa: *“técnicamente el objeto del derecho de acceso no es la información en abstracto, sino los documentos. Por documento debemos entender el soporte físico de cualquier tipo –escrito, impreso, sonoro, visual, digital, electrónico, holográfico– en el que se plasma una información.”*⁵⁶

En consecuencia, el referirse al derecho de acceso a la información, significa de manera tangible el acceso a los documentos mediante los cuales, los agentes gubernamentales reflejan sus actividades.

Finalmente, conviene precisar el significado de documento para nuestra legislación, mismo que encontramos en la fracción III del Artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁵⁷ entendiéndolo por tales: *“ Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos*

⁵⁶ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana” *Cuadernos de transparencia – 17*. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, México, 2009, p. 27.

⁵⁷ LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Consultada el 23 de enero de 2012. Visible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.”

En consecuencia, nos referiremos a todo documento que sea generado, administrado o poseído por los agentes gubernamentales, en ejercicio de sus atribuciones legales.

4.2. Límites

Martí Capitanachi clasifica los límites al derecho de acceso a la información pública en dos géneros: de carácter público y de carácter privado.⁵⁸

En el primero, encontramos como excepción a este derecho los temas de seguridad – específicamente las nacionales y pública – y defensa del Estado, aquella que pueda afectar las relaciones y negociaciones internacionales, la estabilidad financiera, económica y monetaria del país; aquella que pueda causar perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de leyes, prevención y persecución de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio, procedimientos judiciales y administrativos en tanto no causen estado.

Asimismo, se establece como limitante de carácter público a este derecho cuando por disposición expresa normativa se le considere a la información como confidencial o reservada, los secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario; las averiguaciones previas y aquella información que forme parte del proceso deliberativo en tanto no sea definitiva.

Como se aprecia, nos encontramos ante información que refleja la actividad gubernamental tanto en su ámbito de Gobierno como en el Administrativo de carácter sensible.

⁵⁸ MARTÍ CAPITANACHI, *Ob. Cit.*, pp. 167-172.

Como limitante de carácter privado al derecho de acceso a la información, encontramos el acceso y protección de datos personales o *habeas data*⁵⁹, aclarando sobre el particular que los datos personales a los que se refiere, son aquellos en posesión de los agentes gubernamentales.

López Ayllón considera que son tres las limitantes del derecho relacionado con la información: moral pública, seguridad y orden público, y vida privada e intimidad de las personas.⁶⁰

Con base en lo expuesto, el derecho de acceso a la información no constituye un derecho fundamental ilimitado. Sus límites lo circunscriben al respeto del individuo – derechos de tercero y vida privada - y del bien común – moral pública, seguridad y orden público - este último como fin de la actividad gubernamental.

4.3. Principios rectores

Ernesto Villanueva establece cinco principios rectores del derecho de acceso a la información:⁶¹

- Acceso Universal
- Máxima Publicidad
- Gratuidad
- Celeridad
- Accesibilidad

⁵⁹ *Ídem*

⁶⁰ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “Derecho de la información”, pp. 15-17

⁶¹ VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. LIX-LXII citado por MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. Toluca, México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2008, pp. 41-45

El Acceso Universal significa que cualquier persona se encuentra facultada para solicitar información, sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno. Este principio cambia el paradigma de otras ramas de la ciencia jurídica, dado que la regla general, al invocar el ejercicio de algún derecho, es acreditar la afectación en la esfera jurídica del sujeto.

El principio de Máxima Publicidad establece que toda información que se genere, administre o posean los agentes gubernamentales, tiene el carácter de información pública.⁶² Lo anterior no significa que el acceso a los documentos sea irrestricto, dado que por su misma naturaleza, cierta información sensible debe protegerse – limitantes de carácter público - como se mencionó anteriormente. Sin embargo, ante la disyuntiva sobre los alcances o efectos de la entrega de la información, el principio exige que la misma se otorgue.

El principio de Gratuidad surge con la finalidad de hacer extensivo a la mayor cantidad de la población el ejercicio de este derecho, a fin de que la condición económica no constituya un obstáculo.

⁶² El Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios por medio del cual se aprueba el “Criterio de interpretación en el orden administrativo con número 0002-11”, publicado en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Sección Primera, el 19 de octubre de 2011, consultado el 27 de enero de 2012. Visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/84.PDF, establece:

CRITERIO 0002-11

INFORMACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO DE, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 2º, FRACCIÓN V, XV, Y XVI, 3º, 4º, 11 Y 41. De conformidad con los artículos a antes referidos, el derecho de acceso a la información pública, se define en cuanto a su alcance y resultado material, en el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de los órganos u organismos públicos, en virtud del ejercicio de sus funciones de derecho público, sin importar su fuente, soporte o fecha de elaboración. En consecuencia el acceso a la información se refiere a que se cumplan cualquiera de los siguientes tres supuestos: 1) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, **sea generada** por los Sujetos Obligados; 2) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, **sea administrada** por los Sujetos Obligados, y 3) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, se encuentre **en posesión** de los Sujetos Obligados.

El principio de Celeridad pretende la atención expedita del ejercicio de éste derecho, y cobra especial relevancia dado que el sujeto obligado es el agente gubernamental.

Finalmente, con relación al principio de Accesibilidad, Villanueva señala: *“El procedimiento es una de las partes medulares de una ley de acceso a la información pública, el cual está integrado por un conjunto de pasos ordenados que deben observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber qué hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante, por cuanto a la naturaleza pública o no de la información.”*⁶³

En consecuencia, éste principio permite el ejercicio del derecho de acceso, al establecer y delimitar sujetos, autoridades, procedimientos ordinarios y extraordinarios, entre otros.

Ahora bien, si la finalidad primordial de los principios citados es establecer las bases del derecho de acceso a la información, entonces comparten la dimensión informativa y argumentativa de la rendición de cuentas, dado que es a través del ejercicio de este derecho fundamental, que la población se encuentra en aptitud de conocer, de manera eminentemente documental, los registros públicos que contienen tanto las acciones y justificaciones del servicio público.

En este sentido estricto, el derecho de acceso a la información se convierte en una herramienta o un medio en materia de responsabilidades en el servicio público: a través de su ejercicio, los mandantes se encontrarán en aptitud de calificar y en consecuencia, valorar o sancionar el desempeño de los agentes de gobierno.

En consecuencia, en el siguiente apartado se analiza el derecho de acceso a la información a través del marco jurídico a nivel federal, internacional y del estado de México.

⁶³ VILLANUEVA, *Ob.cit.*, p. LXII

Apartado Segundo

Marco Jurídico Federal y del Estado de México en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

1. La Reforma Constitucional de 2007 del Artículo 6º

La actividad de los agentes gubernamentales debe responder estrictamente al imperativo normativo, a fin de ajustar su conducta al mandato que le confiere la ciudadanía. En tal sentido, en el apartado se comienza con el análisis de los antecedentes y alcances de la reforma del Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocurrida en el mes de julio de 2007.⁶⁴

1.1. Antecedentes

Concebido por el constituyente originario como una Garantía Individual, el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – en lo sucesivo Constitución Política - consagró el concepto original de la libertad de expresión, la libre manifestación de ideas.

El reconocimiento y protección de ese derecho público subjetivo, en el marco fundamental normativo, no sufrió modificación alguna, hasta la llamada “reforma política” del presidente José López Portillo en 1977. Trejo Delarbre señala que obedeció: *“al propósito del presidente... de ampliar los cauces de participación institucional y aminorar las tensiones sociales que el país experimentaba en aquellos años.”*⁶⁵

⁶⁴ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Reforma al artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. México: IFAI, Junio de 2007, pp. 11-18. Consultado el 06 de noviembre de 2011 en: <http://ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones>

La reforma de esa época pretendía ampliar la posibilidad de representación política, a través de la modificación a 17 artículos constitucionales, entre las que destacan: el reconocimiento de los partidos políticos como instituciones de interés público, la creación de una nueva autoridad electoral, la figura de legisladores de representación proporcional y, la más significativa para el presente, el derecho de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, especialmente radio y televisión.⁶⁶

La reforma en concreto al Artículo 6º Constitucional establecía, en su parte final: “El derecho a la información será garantizado por el Estado.”⁶⁷ En la exposición de motivos el Poder Ejecutivo manifestaba al Congreso:

“La diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.”⁶⁸

⁶⁵ TREJO DELARBRE, Raúl. “El derecho a la información desde su discusión inicial”. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426*. SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 90.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 91

⁶⁷ Reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 1986 como lo señala SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Paula S. “La reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo”. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426*. SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 46.

⁶⁸ Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 69, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 4 de octubre de 1977. Reproducida en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado*

En una primera impresión, la intención de la reforma al artículo citado fue, exclusivamente, enfocada a la materia electoral, dado que el reconocimiento a la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación, al ser garantizada por el Estado, entrañaba el respeto a la libertad de expresión, en éste caso, político – electoral.

López Ayllón señala: *“La reforma al artículo 6° dio origen a un largo debate sobre su significado, en particular sobre sus consecuencias para la regulación de los medios de comunicación. Se debatía intensamente si implicaba la posibilidad de que el Estado tuviera un mayor control sobre los medios de comunicación masiva.”*⁶⁹

Por el contrario, Salazar Ugarte y Vázquez Sánchez señalan: *“Esta disposición, sintética e incompleta, fue objeto de algunas discusiones, pero tuvo muy pocos efectos.”*⁷⁰

Con base en lo anterior, el ejercicio de éste derecho fundamental no mereció mayor atención por parte de los agentes gubernamentales, sino hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una primera instancia, amplía su interpretación original en el año 2000, considerándolo como una garantía individual y no solamente como una garantía a los partidos políticos.⁷¹

Como consecuencia de lo anterior, en una segunda instancia y con la finalidad de reglamentar ese derecho público subjetivo, se expide en 2002 la Ley Federal de

constitucional, México, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, t. II, pp.6-40, citado por TREJO DELARBRE, Raúl, *Ob. Cit.*, p. 92

⁶⁹ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, p. 14.

⁷⁰ SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Paula S. “La reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo”. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426.* SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 46.

⁷¹ *Ídem*

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁷² – en lo sucesivo LFTAIPG - , cuyo impacto se analizará más adelante.

1.1.1. La Declaración de Guadalajara

La promulgación de la LFTAIPG generó inquietud en las entidades federativas para contar con normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, dada que la citada Ley solamente se refería al ámbito federal.⁷³

Díaz Uribe señala: *“Si bien desde la publicación en el año 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se detonó un proceso de apertura por parte de las entidades federativas de México, es importante señalar que dicho proceso es todavía incipiente, incompleto y fragmentado (Merino, 2005). Para mayo de 2007, las 32 entidades federativas ya contaban con una normatividad en la materia; sin embargo, hasta noviembre de 2007, no todas las legislaciones habían entrado en ejercicio, y carecían de procedimientos reglamentarios necesarios para darles cumplimiento.”*⁷⁴

La problemática descrita, un sistema incipiente e incompleto en las entidades federativas, provocaba que el ejercicio del derecho de acceso a la información tuviera diferencias significativas para los habitantes de uno u otro estado.

Mauricio Merino señala: *“El debate que llevó a reformar la Constitución se originó en un diagnóstico muy extendido sobre la desigualdad de normas y*

⁷² LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Consultada el 23 de diciembre de 2011. Visible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

⁷³ SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Paula S., *Ob. Cit.*, p. 47

⁷⁴ DÍAZ URIBE, Diego Ernesto, Coordinador General, *Métrica de la Transparencia en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, 2007, p. 10. Consultado el 11 de enero de 2012. Visible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>

*procedimientos que habían generado las entidades federativas y los órganos autónomos... lo cierto es que el acceso a la información seguía siendo incipiente, incompleto y fragmentado.*⁷⁵

Esta asimetría en su ejercicio, generó la preocupación de diversos sectores sociales y agentes gubernamentales, misma que se discutió en el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital de Jalisco.⁷⁶

Al finalizar el mismo, el 22 de noviembre de 2005, los entonces Gobernadores de Aguascalientes, Zacatecas y Chihuahua suscribieron “La Declaración de Guadalajara” mediante la cual propusieron una reforma constitucional que pretendía homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en el país.

Este documento estableció requisitos mínimos para tal fin:

- Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.
- Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
- Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
- Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
- Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.

⁷⁵ MERINO, Mauricio. “En vísperas de la revolución informativa”. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426.* SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 119.

⁷⁶ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.* México: IFAI, 2007, pp. 13-14

- La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.
- Asegurar la protección de los datos personales.

1.1.2. La XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Cuatro meses después, en marzo de 2006, en el marco de la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores celebrada en Guanajuato, el tema fue expuesto ante los 26 mandatarios presentes, seis representantes de los gobiernos estatales y seis invitados especiales, entre los que se encontraba la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.⁷⁷

La Dra. María Marván Laborde reafirmó los alcances obtenidos en Primer Foro Nacional de Transparencia Local, al realizar su presentación denominada: “Declaración de Guadalajara sobre la Transparencia y el Futuro de la Democracia en México”, misma que provocó la ratificación indeclinable con la transparencia por el Pleno de la CONAGO en su Acuerdo Sexto, y se instruyó a la Comisión para la Reforma del Estado a elaborar un dictamen.

En la intervención de la Dra. Marván se observa que los avances estatales en la materia no fueron resultado de un ordenamiento jurídico, y que la asimetría en su ejercicio impactaba en su eficacia:

“Aunque no existía ninguna obligación expresa, hoy, 28 Estados de la República tienen en marcha una ley de transparencia y cuatro más ya la discuten en sus Congresos, precisamente porque estas leyes y este derecho no son el monopolio de ningún partido, ni de ningún gobierno, sino el síntoma de un acuerdo verdaderamente nacional... No obstante, estamos apenas en

⁷⁷ DECLARATORIA DE LA XXVII REUNIÓN ORDINARIA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. Revisada el 06 de julio de 2012, visible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2006-03-06.pdf>

el comienzo de un largo camino. Hay que decirlo con todas sus letras: la apertura no ha sido tersa, ni indolora, ni homogénea en nuestro país. Detrás del propósito general de la transparencia, han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el año 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional... El panorama que muestran las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleto y fragmentario...”⁷⁸

1.1.3. La Iniciativa de Chihuahua

Ocho meses después, en el segundo y último día del Segundo Congreso de Transparencia Local, celebrado en la Ciudad de Chihuahua los días 09 y 10 de noviembre de 2006, se realizó la presentación del “Proyecto de Reforma Constitucional en materia de Transparencia.”⁷⁹

Este proyecto se denominó “La iniciativa de Chihuahua” y fue suscrito por los entonces Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas – quienes habían participado en la Declaración de Guadalajara – y se sumaron el Gobernador de Veracruz y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁸⁰

Sobre el documento se destaca lo siguiente:

“La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al Constituyente Permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten a cada institución del estado, a la administración pública federal, a los otros Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos y a

⁷⁸ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Ob. Cit.*, p. 14

⁷⁹ La orden del día se verificó el 06 de julio de 2012 y puede consultarse en: <http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1651>

⁸⁰ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Ob. Cit.*, p. 15

las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

De manera particular, los principios que en la materia se proponen son los siguientes:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.*
- b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos.*
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.*
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.*
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.*
- f) Prueba de daño y de interés público.*
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.*
- h) Obligación de proporcionar información.*
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.*
- j) Protección de la vida privada...⁸¹*

Si bien la intención era presentar la iniciativa a las legislaturas de las Entidades firmantes, los Diputados Federales presentes en el Congreso propusieron organizar una reunión de trabajo entre los cinco Gobernadores y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados a fin de reformar el Artículo 6º Constitucional.⁸²

El 28 de noviembre fue aprobado por el Pleno de dicho órgano, resultando aprobado por el Congreso de la Unión en abril de 2007, por lo que se sometió a consideración de las Legislaturas de los Estados, resultando su aprobación en menos de dos meses por 23 legislaturas que ratificaron la reforma.⁸³

⁸¹ *Ibidem*, p. 16

⁸² *Ibidem*, p. 17

⁸³ MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. Toluca, México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2008, p. 57

1.2. Los Alcances de la Reforma de 2007

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, al siguiente tenor:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

Con la finalidad de sistematizar los principios y bases constitucionales citadas y su alcance o impacto en nuestro sistema jurídico, se observa lo siguiente:

- Reconocimiento al Principio de máxima publicidad: Toda información en posesión de los sujetos obligados es pública.
- Se podrá clasificar con el carácter de reservada, aquella información pública que señalen las leyes respectivas, en atención al interés público y por un tiempo determinado.
- Reconocimiento al derecho de protección a los datos personales.
- Reconocimiento al Principio de Acceso Universal: acceso a la información sin acreditación de interés alguno.
- Reconocimiento a los Principios de Celeridad y Accesibilidad: mecanismos de acceso y revisión expeditos.
- Creación de órganos garantes, especializados, autónomos e imparciales.
- Preservación de archivos públicos.
- Publicación de información en medios electrónicos disponibles.
- Publicidad del ejercicio de recursos públicos.
- Sanciones a la inobservancia.

Considerando lo anterior y para los efectos del presente análisis, se destaca:

- El segundo párrafo del Artículo 6º dispone la homologación de este derecho, al establecer la obligatoriedad en su observancia tanto a la Federación, como a las Entidades federativas y el Distrito Federal. Esto es significativo, dado que pretende reducir las asimetrías en su ejercicio a nivel nacional, en todos los órdenes y niveles de gobierno.
- La primera fracción destaca la preeminencia del principio de máxima publicidad en los documentos gubernamentales, con sus propias limitantes.
- La fracción segunda refiere a la protección de datos personales y el respeto a la vida privada de las personas.
- La tercera hace referencia a los principios de gratuidad y acceso universal que se analizaron en el primer apartado del presente.

- La fracción cuarta es muy importante, dado que refiere a los principios de celeridad y accesibilidad, analizados previamente en el apartado primero, destacándose en virtud del segundo de ellos, la creación de organismos especializados en la materia, con autonomía operativa, de gestión y decisión.
- Finalmente, la última fracción refiere al concepto de rendición de cuentas en materia de transparencia.

Los puntos anteriores son meramente enunciativos, dado que no podemos obviar el uso de medios informáticos para la publicitación del presupuesto e indicadores de gestión. Sin embargo, los alcances destacados son preeminentes para el desarrollo del tema de responsabilidad en el servicio público sobre ésta materia.

2. Tratados Internacionales

En atención a los principios de orden y supremacía constitucional⁸⁴, se hace referencia a los Tratados Internacionales suscritos por México, relacionados con el derecho de acceso a la información pública, de manera especial el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969, también denominada Pacto de San José y el Artículo 19 del Pacto Internacional de

⁸⁴ Sobre el particular, nos remitimos a los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguientes: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Registro No. 190236, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Marzo de 2001, página 447, Tesis: P/J. 16/2001, Jurisprudencia en materia Constitucional; TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERAL, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Registro No. 172650, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007, página 6, Tesis: P.IX/2007, Tesis Aislada en materia Constitucional.

Derechos Civiles y Políticos, donde se analizan los alcances de los derechos reconocidos en tales ordenamientos.⁸⁵

2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con el voto a favor de 48 miembros, entre ellos México.⁸⁶

Martí Capitanachi sostiene que es a partir de este documento, específicamente en su Artículo 19, que se considera el surgimiento del derecho a la información como tal:⁸⁷

Artículo 19

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*⁸⁸

Se observa en la construcción del mismo las libertades de expresión y opinión, mismas que se consideran inherentes u orígenes de este derecho; así como de manera específica el allegarse de información (investigar), recibirla y difundirla.

⁸⁵ Marco Jurídico y Normativo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, revisado el 07 de julio de 2012 y visible en: http://www.infoem.org.mx/src/htm/fraccion_1.html

⁸⁶ MORENO, Carmen. “Reflexiones en torno a la situación actual de México en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, *México y las Declaraciones de Derechos Humanos. Serie Doctrina Jurídica número 18*. FIX ZAMUDIO, Héctor, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, p. 70, consultada el 10 de julio de 2012, Visible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=107>

⁸⁷ MARTÍ CAPITANACHI, *Ob. Cit.*, pp. 97-98

⁸⁸ Revisado el 14 de julio de 2012 y visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/12.pdf

2.2. Convención Americana sobre los Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos

Conocida también como “Pacto de San José”⁸⁹, por celebrarse la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica, los días 07 al 22 de noviembre de 1969, se emitió la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su Artículo 13 se establece:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas....”

En el artículo podemos apreciar, de manera cada vez más sincrética, los alcances de éste derecho en estricto sentido, dentro de los genéricos de expresión y pensamiento: buscar, recibir y difundir información. Asimismo, se observan sus limitantes en el punto 2: respeto a los terceros – particulares – y al orden público, salud y moral públicas.

⁸⁹ Revisado el 14 de julio de 2012 y visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/11.pdf

2.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

A fin de apuntalar y reforzar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y con ello establecer una fuerza vinculante como garantía en la observancia de los derechos humanos, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó y abrió a la firma, ratificación y adhesión el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en términos de su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966.⁹⁰

El Artículo 19 consideró de nueva cuenta el ordenamiento correlativo de la Declaración Universal, específicamente en sus puntos 2 y 3, precisando sus alcances y estableciendo límites, tanto en el orden de las personas como en el de los gobiernos – limitantes de carácter público y privado -, concordantes con lo expuesto anteriormente:

Artículo 19

- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

Con base en lo expuesto, se acredita que la regulación internacional estima concurrentes los derechos de libertad de expresión, pensamiento y acceso a la

⁹⁰ Revisado el 14 de julio de 2012 y visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/13.pdf

información *lato sensu*, mismos que al ser considerados en la Constitución Mexicana en la reforma al Artículo 6º de 2007, con mayores y definidos alcances a la reforma de 1977, conforman la base de éste derecho: El derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Sin embargo, el ejercicio de éste, al amparo de los alcances pretendidos, requirió diversas adecuaciones a los marcos normativos en la entidades federativas y el Distrito Federal, derivadas del mandato de la fracción I del Artículo 6º de la Constitución Federal mexicana.

La reforma estableció un referente nacional en la materia: principios y bases que deben observarse en la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de siete fracciones de observancia obligatoria.

En ese sentido, en el siguiente apartado abordaremos la regulación específica en el estado de México sobre la materia, al amparo de la multicitada Reforma de 2007.

3. La fracción I del Artículo 6º Constitucional: La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Al mes de marzo de 2004, el Artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señalaba:

“Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.”⁹¹

Si bien no existía una obligación específica en la Constitución Política Mexicana, con relación a regular el acceso a la información pública gubernamental en las

⁹¹ PROCURADURÍA FISCAL. SECRETARÍA DE FINANZAS, PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Prontuario de Legislación Fiscal 2004*, Gobierno del Estado de México, México, Marzo de 2004, p. 14

entidades federativas, el 30 de abril de 2004 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, en lo sucesivo Gaceta del Gobierno, el Decreto número 44, con el que se adicionan dos párrafos al Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra señalaban:

“Artículo 5.- ...

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.”⁹²

A primera vista, se observa que la reforma de 2004 en el estado de México fue mucho más profunda que la Federal de 1977, dados los avances en la materia que se lograron en 2002 con la publicación de la LFTAIPG y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, actualmente Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Por otra parte, la reforma citada abrió la puerta a dos instituciones: la primera ley reglamentaria en el Estado, la cual se emitió con esa fecha y se denominó Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México; así como la protección de datos personales en posesión de agentes gubernamentales.

Sin embargo, el impacto normativo de la reforma al Artículo 6º de la Constitución Federal, generó la necesidad de realizar cambios en el estado de México, a fin de hacer concordante la norma constitucional estatal con la federal, especialmente por el principio de máxima publicidad, así como el carácter de publicitación de la

⁹² PROCURADURÍA FISCAL. SECRETARÍA DE FINANZAS, PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Prontuario de Legislación Fiscal 2005*, Gobierno del Estado de México, México, Abril de 2005, p. 16

información en posesión de los sujetos obligados, como se verá en el siguiente apartado.

3.1. Análisis del dictamen de la reforma de 2008 al Artículo 5º en la Constitución Estatal.

El jueves 24 de julio de 2008, en la Sección Primera de la Gaceta del Gobierno, se publicó la iniciativa del Ejecutivo Estatal, de fecha 29 de abril de 2008, mediante la cual sometió a consideración del Presidente de la Diputación Permanente de la LVI Legislatura del Estado, a fin de reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la cual implicaba la reforma al Artículo 5º de la Constitución del Estado de manera implícita.⁹³

De igual manera, en la citada fuente, se publicó la “Iniciativa para adecuar el Artículo 5º, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México al Artículo 6º de la Constitución de la República en materia de acceso a la información pública y diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México”, presentada por el Diputado Carlos Alberto Pérez Cuevas y suscrita el 30 de abril del 2008 por los 20 diputados locales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.⁹⁴

Con fecha 17 de junio de 2008, ambas iniciativas fueron estudiadas y dictaminadas por la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura Estatal y en un solo documento, se presentó como dictamen ante el Pleno de la Asamblea Legislativa Estatal, siendo aprobada en términos del Decreto 171 publicado en la Gaceta del Gobierno el 24 de julio de 2008, surtiendo sus efectos al día siguiente.⁹⁵

⁹³ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Primera, pp. 7-14.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 14-22.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 23-29

En tal sentido, el Artículo 5º de la Constitución Estatal fue adicionado con los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, recorriéndose el anterior párrafo cuarto para ser décimo, el quinto para ser noveno, el sexto para ser décimo primero, y se adicionó el párrafo décimo segundo con las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte y las leyes del Estado establecen.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación.

El hombre y la mujer son iguales ante la ley, ésta garantizará el desarrollo pleno y la protección de la familia y sus miembros por ser base fundamental de la sociedad.

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado de México y los Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria de forma obligatoria para todos los mexiquenses.

La educación que imparta el Estado será de calidad, gratuita, laica y tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, garantizando la libertad de creencias, el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, será una educación para la diversidad sin discriminación, también será democrática, nacional, humanista y contribuirá a la mejor convivencia humana.

La educación en el Estado de México se ajustará estrictamente a las disposiciones del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones en la materia.

La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de impartir la educación básica, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos, modalidades y niveles educativos incluyendo la educación inicial, superior e indígena considerados necesarios para el desarrollo de la nación. El sistema educativo del Estado contará con escuelas rurales, de artes y oficios y de agricultura, educación especial, educación indígena y educación para adultos.

Los particulares podrán impartir educación, siempre con apego a los mismos fines y criterios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero y deberán obtener en cada caso, la autorización expresa del poder público, siempre sujetándose a la vigilancia e inspecciones oficiales establecidas.

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, soberanía y gobierno, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse por sí mismas.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los organismos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;

II. La información referente a la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas será protegida a través de un marco jurídico rígido de tratamiento y manejo de datos personales, con las excepciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;

IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y supresión de datos personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.

La Legislatura del Estado establecerá un órgano autónomo que garantice el acceso a la información pública y proteja los datos personales que obren en los archivos de los poderes públicos y órganos autónomos, el cual tendrá las facultades que establezca la ley reglamentaria y será competente para

conocer de los recursos de revisión interpuestos por violaciones al derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del órgano autónomo aquí previsto serán de plena jurisdicción;

V. Los sujetos obligados por la ley reglamentaria deberán cumplir con los requisitos generales en materia de archivos, en términos de las leyes respectivas y deberán cumplir con la publicación, a través de medios electrónicos, de la información pública de oficio en términos de la ley reglamentaria y de los criterios emitidos por el órgano garante;

VI. La ley reglamentaria, determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales;

VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.⁹⁶

El dictamen presentado ante el Pleno de la LVI Legislatura del Estado es significativo, por lo siguiente:

1. La intención de adecuar la norma estatal con la federal es compartida por dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual en principio es diferente a la génesis de la Declaración de Guadalajara, primer antecedente de la reforma federal, dado que surge del Primer Foro Nacional de Transparencia Local.
2. Parte de la premisa de asegurar y consolidar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con base en la Constitución Federal a fin de incorporarlo en la Constitución Local.

⁹⁶ El artículo 5º ha sufrido diversas modificaciones y reformas posteriores al 24 de julio de 2008. Para consultar la versión actualizada se sugiere la siguiente dirección electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>

3. Las iniciativas son concurrentes en la existencia de un organismo público autónomo especializado en la materia así como en la protección de datos personales; de naturaleza garante, no solamente de la Administración Pública Estatal sino también de los otros Poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y los municipios.
4. Asimismo, las iniciativas disponen las bases constitucionales estatales para el establecimiento de la privacidad como una garantía individual, el principio de máxima publicidad y demás principios rectores de éste derecho.
5. Se cumplió con el Artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma el Artículo 6º de la Constitución Federal, el cual estableció el plazo de un año para que las entidades federativas realizaran las modificaciones necesarias, mismo que venció en julio de 2008.

3.2. Principios y Bases

El estudio y dictamen elaborado por la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura del Estado de México estableció, en el apartado denominado “Consideraciones”, que los principios y bases de la reforma al Artículo 6º de la Constitución Federal, constituyen “criterios mínimos, obligatorias y generalizables a todas las leyes de transparencia que se emitan en el territorio mexicano”⁹⁷

En tal sentido, para efectos del Dictamen de referencia, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Local y el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, fueron calificadas procedentes dado que “recogen los principios de la Constitución Federal y buscan incorporarlos a la Constitución Política del Estado...”⁹⁸

⁹⁷ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Primera, p. 26

⁹⁸ *Ídem*, p. 27

A continuación se exponen las fracciones correlativas del ordenamiento federal y estatal, en donde podemos apreciar concurrencia entre sus bases y principios:

Artículo 6º Constitución Federal	Artículo 5º Constitución Estatal
<p><i>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</i></p>	<p><i>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como de los órganos autónomos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;</i></p>
<p><i>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</i></p>	<p><i>II. La información referente a la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas será protegida a través de un marco jurídico rígido de tratamiento y manejo de datos personales, con las excepciones que establezca la ley reglamentaria;</i></p>
<p><i>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</i></p>	<p><i>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;</i></p>
<p><i>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión</i></p>	<p><i>IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y supresión de datos</i></p>

<p><i>expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.</i></p>	<p><i>personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.</i></p> <p><i>La Legislatura del Estado establecerá un órgano autónomo que garantice el acceso a la información pública y proteja los datos personales que obren en los archivos de los poderes públicos y órganos autónomos, el cual tendrá las facultades que establezca la ley reglamentaria y será competente para conocer de los recursos de revisión interpuestos por violaciones al derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del órgano autónomo aquí previsto serán de plena jurisdicción;</i></p>
<p><i>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</i></p>	<p><i>V. Los sujetos obligados por la ley reglamentaria deberán cumplir con los requisitos generales en materia de archivos, en términos de las leyes respectivas y deberán cumplir con la publicación, a través de medios electrónicos, de la información pública de oficio en términos de la ley reglamentaria y de los criterios</i></p>

	<i>emitidos por el órgano garante;</i>
<i>VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</i>	<i>VI. La ley reglamentaria, determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales;</i>
<i>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”</i>	<i>VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</i>

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis comparativo entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Como se puede apreciar, prácticamente se replican, de manera literal, los ordenamientos contenidos en las siete fracciones objeto de estudio, con las siguientes excepciones específicas: las adecuaciones correspondientes al ámbito espacial de aplicación por lo que hace al ordenamiento estatal en la primera fracción; la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas en la segunda; la especificación de los procedimientos de acceso a la información y su trámite automatizado, la determinación del órgano garante estatal y la determinación de la plena jurisdicción de sus resoluciones en la cuarta; y finalmente, el establecimiento de la información pública de oficio y su publicitación en la cuarta.

En consecuencia, podemos afirmar que los principios y bases entre ambos ordenamientos son armónicos y coincidentes, destacándose el cumplimiento de los cinco principios rectores - Máxima Publicidad, Gratuidad, Acceso Universal, Celeridad y Accesibilidad⁹⁹-, y su correlación con los restantes señalados en el apartado 1.2 del presente apartado.¹⁰⁰

⁹⁹ *Supra*, sub apartado 4.3 del Apartado Primero

3.3. Los Alcances de la Reforma de 2008

La reforma al ordenamiento constitucional estatal pretendió establecer el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través de los siguientes criterios¹⁰¹:

- Autonomía Constitucional al Órgano Garante Estatal.
- Todas las instancias de gobierno estatal –poderes públicos y órganos autónomos- se encuentran obligadas a las resoluciones de plena jurisdicción del Órgano Garante.
- Se faculta al Órgano Garante Estatal a sancionar los incumplimientos normativos a través de la Ley de Responsabilidades.
- Se modifica la definición de datos personales.

Cabe aclarar que la materialización de los alcances de la reforma de 2008 al Artículo 5º, trascendieron el aspecto constitucional y se reflejaron en su norma reglamentaria de los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo del citado precepto, como se analizará con posterioridad. Sin embargo, es conveniente adelantar que trasciende en materia de:

- Definiciones.
- Derecho fundamental
- Transparencia gubernamental: Información Pública de Oficio.
- Procedimiento de acceso a la información pública *stricto sensu*.
- Autonomía del Órgano Garante Estatal

¹⁰⁰ *Supra*, sub apartado 1.2 del Apartado Primero

¹⁰¹ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Cuarto Informe de actividades*, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2008, p. 27

4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

El dictamen emitido por la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura, que generó el Decreto 171 de 24 de julio de 2008 anteriormente expuesto, mediante el cual se reformó el Artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, especificó que: *“el presente dictamen únicamente comprende la parte correspondiente a las reformas y adiciones constitucionales, atendiendo a su naturaleza y al procedimiento para su resolución, y por separado, en otro estudio se desarrollará el análisis de la iniciativa de Ley de Transparencia del Estado de México, del Ejecutivo Estatal, así como la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México formulada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que se sometieron a la consideración de la Legislatura.”*¹⁰²

Como se aprecia, las adecuaciones a la ley reglamentaria estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, fueron propuestas por los mismos actores que impulsaron la modificación constitucional: el Poder Ejecutivo y los diputados del Partido Acción Nacional en la Legislatura.

En el caso del Ejecutivo Estatal, se presentó la iniciativa de Decreto para reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México ante la LVI Legislatura con fecha 29 de abril de 2008.¹⁰³

En el caso del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se tomó en consideración el documento presentado ante la Diputación Permanente de la citada Legislatura el 30 de abril de 2008, denominado “Iniciativa para adecuar el Artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México al

¹⁰² Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Primera, p. 23.

¹⁰³ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Segunda, pp. 12-20.

Artículo 6º de la Constitución de la República en materia de acceso a la información pública y diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.”¹⁰⁴ Cabe aclarar que este documento fue dictaminado para el Decreto 171 correspondiente a reforma al Artículo 5º de la Constitución del Estado.

Con fecha 17 de junio de 2008, la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura Estatal presentó el Dictamen ante el Pleno de la Asamblea Legislativa Estatal, mismo que contenía el estudio de las iniciativas antes referidas - resultado de las modificaciones y adecuaciones a la ley original de 30 de abril de 2004 -, siendo aprobadas en términos del Decreto 172 publicado en la Gaceta del Gobierno el 24 de julio de 2008, surtiendo sus efectos al día siguiente.

En su Artículo Único, estableció:

- La modificación de la denominación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- La reforma y modificaciones a los artículos 1, 2, 4, 7, 8, 12 al 14, 17, 20, 25, 26, 29, 38, 40, 42, 45 al 47, 50, 51, 53 al 56, 58, 60, 61, 63 al 66, 68, 69, 71, 72, 75 al 78, 82, 83, 85 y 86.
- Se adicionan y modifican los artículos 2, 7, 12, 14, 25 bis, 29, 30, 41 bis, 48, 52, 60, 75 bis, 75 bis A, 82 y 87.
- Se derogan los artículos 16, 31, 36, la fracción VI del artículo 60, 62, 67, 80 y 81.

En consecuencia, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en lo sucesivo LTAIPeMyM, se conformó de siete Títulos, dieciséis Capítulos, ochenta y cuatro Artículos y trece Artículos Transitorios, siendo su estructura original la siguiente:

Título	Capítulo	Artículo(s)
--------	----------	-------------

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 20-28

Primero: Disposiciones Generales	I. Objeto de la Ley	1
	II. De las definiciones	2
Segundo: Sujetos de la Ley	I. De los Derechos de las personas	3, 4, 5 y 6
	II. De los Sujetos Obligados	7, 8, 9, 10 y 11
Tercero: De la Información	I. De la información Pública de Oficio	12, 13, 14, 15, 17 y 18
	II. De la Información Clasificada como Reservada y Confidencial	19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 25 Bis, 26, 27 y 28
Cuarto: Del Acceso a la Información Pública	I. De los Comités de Información	29 y 30
	II. De las Unidades de Información	32, 33, 34, 35, 37 y 38
	III. De los Servidores Públicos Habilitados	39 y 40
	IV. Del Procedimiento de Acceso	41, 41 Bis, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49
	V. Del Procedimiento para el Acceso y Corrección de Datos Personales	50, 51, 52, 53, 54 y 55
Quinto: Del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información	I. De la Naturaleza y Atribuciones	56, 57, 58, 59 y 60
	II. De la Administración e Integración del Instituto	61, 63, 64, 65, 66, 68 y 69
	III. De los Medios de Impugnación	70, 71, 72, 73, 74, 75, 75 Bis, 75 Bis A, 76, 77, 78 y 79
Título Sexto: Del Acceso a la Información en los	Único	

demás Sujetos Obligados		
Séptimo: De las Responsabilidades y las Sanciones	Único	82, 83, 84, 85, 86 y 87
	Artículos Transitorios	Primero a Décimo Tercero

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

El objeto de estudio del presente trabajo lo constituye el análisis del Título Séptimo, como se verá más adelante.

4.1. Innovaciones respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México de 30 de abril de 2004

El Dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el 17 de junio de 2008¹⁰⁵, en la parte final de su apartado de Consideraciones, destaca que las propuestas de iniciativa presentadas por el Ejecutivo estatal y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, contienen aspectos innovadores, entre los que se destacan los siguientes:

- Se amplía la jurisdicción del órgano garante a los municipios, como sujetos obligados.
- Se eleva a rango constitucional como órgano autónomo al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que será garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, con competencia en las esferas local y municipal frente a todos los órganos del poder público en el Estado, con facultades para ordenar a los sujetos obligados la ejecución de sus

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 34-36

resoluciones y la entrega de la información, otorgándole autoridad plena para el cumplimiento eficaz de sus propias.

- Se modifica el procedimiento de designación de Consejeros, actualmente Comisionados, involucrando en su aprobación a la Legislatura, la cual tendrá la facultad de nombrar al Presidente del mismo.
- Se incrementa la duración del encargo de los Comisionados.
- Se homologan los plazos de respuesta y prórroga en el proceso de acceso a la información.
- Se integra dentro de las causales de procedencia del recurso de revisión la negativa de acceso a datos personales.
- Se incrementa el plazo de diez a quince días hábiles para la ejecución y cumplimiento de las resoluciones del Instituto por parte de los obligados.
- En virtud de su autonomía, se suprime la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el Órgano Garante Estatal, al presentar su Cuarto Informe de Labores correspondiente al período del 24 de agosto de 2007 al 23 de agosto de 2008¹⁰⁶, establece que los puntos esenciales y de vanguardia de las reformas a la actual Ley de Transparencia Estatal son:

- Definiciones
- Derecho fundamental para todas las personas
- Información Pública de Oficio
- Procedimientos de acceso a la información pública
- Órgano garante con autonomía constitucional.

En el primer punto se resalta la precisión, adición y perfeccionamiento de conceptos torales, tales como el de “documentos”, dado que si el acceso a la información pública se traduce en acceso a documentos oficiales de autoridades

¹⁰⁶ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Cuarto Informe de actividades*, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2008, pp. 21-24.

en ejercicio de sus facultades, nos encontramos ante el objeto mismo del derecho de referencia.

El segundo punto es consecuencia directa de la armonización con la reforma a la constitución federal de 2007, y señala que la respectiva modificación al Artículo 4 de la actual ley, precisa que el acceso a la información no requiere acreditar interés o personalidad jurídica alguna. Sobre el particular, cabe señalar que con la reforma constitucional de 2011, este derecho fundamental constituye un derecho humano pleno.

Con relación a la información pública de oficio – tercer punto – el Instituto de Transparencia Local considera importante la modificación de los catálogos de clasificación, la adición de las cuentas públicas, tanto estatal como municipal, los ingresos, egresos y deuda pública. En el caso del Poder Legislativo, se adicionan las iniciativas de leyes, informes, diario de debates, decretos, acuerdos y disposiciones de carácter general, agenda legislativa, lista de asistencia y votaciones. Asimismo, destaca la preferencia de la publicación en medios electrónicos de éste tipo de información.

Respecto a los procedimientos de acceso, destaca la adición del Artículo 41 bis, a fin de precisar los principios básicos que deben seguir los obligados: simplicidad y rapidez, gratuidad, auxilio y orientación a particulares. Por otra parte, si bien aumentó el plazo para la atención de 10 a 15 días hábiles, tanto en materia de acceso a la información como para el de acceso y corrección a datos personales, sigue siendo uno de los más expeditos a nivel nacional.

Finalmente, la autonomía constitucional del Órgano Garante, le permite al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios vigilar y requerir el cumplimiento de la ley a todos los sujetos obligados, contando con facultades específicas para sancionar directamente a los servidores públicos que incumplan sus disposiciones, lo cual es el tema principal del presente trabajo y se analizará con mayor detalle con posterioridad.

4.2. Las facultades disciplinarias del Órgano Garante Estatal

Originalmente concebido como órgano descentralizado no sectorizado desde el año 2004, de conformidad con el Artículo Sexto Transitorio del decreto 172, señalado anteriormente, se extinguió para dar lugar a la creación como Órgano Autónomo de carácter Estatal, en términos del Artículo 56 de la vigente LTAIPEMyM.¹⁰⁷

Como se mencionó anteriormente en el apartado 4.1 del presente Apartado, dotar de autonomía constitucional al órgano garante se traduce en ampliar su ámbito de actuaciones, a fin de trascender la esfera de la administración estatal, e involucrar a todos los agentes gubernamentales del Estado: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ayuntamientos y Órganos Autónomos.

A fin de lograr una efectiva aplicación normativa en la materia, el legislador de 2008 – la LVI Legislatura – reformó y modificó el Artículo 82 de la Ley de Transparencia, con la adición de dos párrafos (antepenúltimo y penúltimo) y la adecuación del último a la actual estructura orgánica, para quedar como sigue:

Artículo 82 original	Artículo 82 vigente
<p><i>I. ...</i></p> <p><i>...</i></p> <p><i>VIII.</i></p> <p><i>El Instituto, por acuerdo de su Consejo podrá realizar un extrañamiento público al servidor público que actualice alguna de las causas de responsabilidad administrativa, establecidas, en esta Ley y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado</i></p>	<p><i>I. ...</i></p> <p><i>...</i></p> <p><i>VIII.</i></p> <p><u><i>El Instituto aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para sancionar a quienes no cumplan las obligaciones de la presente ley.</i></u></p> <p><u><i>El Instituto remitirá las resoluciones que impongan sanciones para efectos</i></u></p>

¹⁰⁷ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Segunda, pp. 1-12.

de México y Municipios, sin necesidad de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

de registro a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y a las instancias homólogas de los demás sujetos obligados.

El Instituto, por acuerdo del Pleno podrá realizar un extrañamiento público al servidor público que actualice alguna de las causas de responsabilidad administrativa, establecidas, en esta Ley y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, sin necesidad de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis comparativo entre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México de 30 de abril de 2004 y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios de 24 de julio de 2008.

Con base en lo anterior, el legislador estatal determinó dotar de facultades disciplinarias específicas, en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, a fin de sancionar el incumplimiento normativo específico.

En consecuencia, resulta necesario estudiar los alcances de las facultades otorgadas al órgano garante, a fin de determinar su impacto en la rendición de cuentas estatal, dentro de un marco jurídico que brinde seguridad y certeza en su instrumentación, como se analizará más adelante.

5. Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México

El 11 de agosto de 2011, los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron ante el Presidente de la Directiva de la LVII Legislatura del Estado de México, la iniciativa de decreto para crear la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de entes públicos del Estado de México y Municipios.¹⁰⁸

En su Exposición de Motivos¹⁰⁹, los legisladores sostienen la necesidad de la expedición de una ley específica en la materia *“en virtud de que el derecho a la protección de datos personales es un derecho independiente y distinto del derecho a la información pública.”*¹¹⁰

Los legisladores estimaron necesaria esta distinción, dado que al ser ambos derechos autónomos e independientes, debe prevalecer entre los mismos un equilibrio, siendo el dato personal el límite al acceso a la información, y la difusión del primero solamente puede justificarse por el interés público por revelarlo.

Por otra parte, con la iniciativa se pretendió aprovechar la autonomía, curva de aprendizaje, unidad de criterio y posicionamiento del tema en el entorno político y social del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, así como *“cambiarle el nombre para tomar el de Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México, en virtud de que se trata del Órgano garante tanto del derecho de acceso a la información como el de protección de datos personales.”*¹¹¹

¹⁰⁸ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 31 de agosto de 2012, Sección Tercera, pp. 1-36

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 19-33

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 25

¹¹¹ *Ibidem*, p. 31

Turnada la iniciativa a la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como a la Comisión Especial para la Protección de Datos Personales, el 09 de agosto de 2012 se presentó el Dictamen aprobatorio ante el Pleno de la LVII Legislatura Estatal, acordándose realizar reformas, adiciones y derogaciones en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.¹¹²

Derivado de lo anterior, con fecha 31 de agosto de 2012, se publicó el Decreto 156 expedido por el Gobernador del estado de México, en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México y las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

En consecuencia, la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México, en lo sucesivo LPDPEM, quedó conformada con ocho Títulos, quince Capítulos, setenta y dos Artículos y siete Artículos Transitorios, siendo su estructura original la siguiente:

Título	Capítulo	Artículo(s)
Primero: Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados	Único Disposiciones Generales	1, 2, 3,4 y 5
Segundo: De los Principios en Materia de Protección de Datos Personales	I. Principios de Protección de Datos Personales	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17
	II. Aviso de Privacidad	18, 19 y 20
	III. De las Transmisiones de Datos Personales	21, , 22, 23 y 24

¹¹² *Ibidem*, pp. 34-36

Tercero: De los Derechos ARCO	Único De los Derechos	25, 26, 27, 28, 29, 30, 31,32 y 33
Cuarto: Del Procedimiento para el Ejercicio de los Derechos ARCO	I. Del Procedimiento	34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43
	II. Del Recurso de Revisión	44, 45, 46, 47 y 48
Quinto: Tratamiento y Registro de Datos Personales	I. Sistemas y Tratamiento de Datos Personales	49, 50 y 51
	II. Del Registro de Sistemas de Datos Personales	52
	III. De los Sistemas de Datos Personales en Materia de Seguridad Pública	53, 54, 55, 56 y 57
Título Sexto: De la Seguridad de los Datos Personales	I. Medidas de Seguridad	58, 59 y 60
	II. Obligaciones del Responsable en Materia de Seguridad	61
	III. Del Documento de Seguridad	62, 63 y 64
Séptimo: Del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	Único Del Instituto	65, 66,67, 68 y 69
Octavo: De las	Único	70, 71 y 72

Responsabilidades y Sanciones	Causales de Responsabilidad	
	Artículos Transitorios	Primero a Séptimo

Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.

Cabe señalar que en términos del Decreto 156 antes señalado, se realizaron diversas adecuaciones a la LTAIPEMyM, cuya finalidad fue armonizar y distinguir las figuras de la transparencia y acceso a la información pública, con la protección de datos personales.

En tal sentido, se reformaron los Artículos 1, párrafo primero y fracción II, 5, 33 párrafo segundo, 60 fracciones III y X; se adicionó un párrafo último al Artículo 1; y se derogaron los incisos B), C) y D) de la fracción V del Artículo 1, 25 Bis, 26, 27, 50, 51, 52, 53, 54, 55, fracción IV del Artículo 60 y fracción III del Artículo 71 de la LTAIPEMyM.

Para efectos del presente estudio, nos permitimos resaltar tres aspectos de la citada ley de datos personales:

1. El Artículo 65 determina que será el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios la autoridad encargada de garantizar a cualquier persona, a través de la aplicación de la ley en comento, la protección de los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.¹¹³

¹¹³ Sobre el particular, conviene señalar que la Exposición de Motivos de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, no refiere a la creación de un nuevo órgano garante estatal especializado en la materia, sino que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios asumiera las facultades específicas del nuevo ordenamiento y cambiara su denominación por Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, tal y como se refleja en su artículo 65. Sin embargo, dado que en el Decreto 156 no hizo referencia a reforma, adición o derogación alguna al artículo 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, en donde se hace referencia a la denominación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se considera que existe la problemática de contar con dos denominaciones para el

2. En términos del Artículo 44, el medio de impugnación del titular de los datos personales a las resoluciones en donde se le niegue, ya sea parcial o totalmente, el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición, será el recurso de revisión previsto en la LTAIPEMyM.
3. Finalmente, resultan concordantes el Artículo 70 de la LPDPEM con el Artículo 82 de la LTAIPEMyM, al establecer que el órgano garante estatal aplicará y/o sancionará los incumplimientos a los respectivos ordenamientos, en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

6. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Promulgada originalmente el 11 de septiembre de 1990, la actual norma estatal en materia de responsabilidades ha tenido diez reformas, siendo la última publicada mediante Decreto número 495 en la Gaceta del Gobierno el 24 de agosto de 2012.¹¹⁴

Para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos en el ámbito personal de validez¹¹⁵ de ley estatal, dado que, como se analizó en el apartado anterior, las facultades otorgadas por el legislador al órgano garante en materia de

mismo órgano garante estatal. No obstante lo anterior, para los efectos del presente análisis, se emplearán de manera indistinta ambas denominaciones, el término Órgano Garante Estatal, o bien su acrónimo: INFOEM.

¹¹⁴ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 11 de septiembre de 1990. Revisado el 27 de abril de 2013. Para su consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>

¹¹⁵ KELSEN, Hans, *El contrato y el Tratado*, México, 1943, p.53, citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ob. Cit.*, p. 80.

transparencia y acceso a la información pública del estado de México, constituyen condiciones de *iure* y de *facto* que impactan en la rendición de cuentas.

En tal sentido, la norma nos permite hacer una primera división de sujetos: los obligados por la norma en sí – aquellos que deben obedecerla - y los obligados a aplicarla.

En primer lugar, el Artículo 2 de la ley dispone:

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.”

Con base en lo expuesto, podemos clasificar a los sujetos obligados por esta ley, como a toda persona que preste un servicio personal, por cualquier título, en:

- Administración Pública Estatal: Gubernatura y Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, Procuraduría General de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Poder Legislativo Estatal: Legislatura
- Poder Judicial: Tribunal Superior de Justicia
- Administración Pública Municipal: Ayuntamientos
- Otros: Administradores de recursos económicos federales, estatales y municipales, así como contratistas y prestadores de servicios.

Esta clasificación permitiría incluir a los servidores públicos adscritos a los Órganos Estatales Autónomos – Instituto Electoral del Estado de México, Tribunal Electoral del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y a la Universidad Autónoma del Estado de México – como sujetos obligados a la observancia de la norma, en atención al último grupo. Sin embargo, su tratamiento presenta particularidades específicas que serán analizadas con posterioridad.

En segundo lugar, los sujetos que aplican la ley, se ordenan de manera general en su Artículo 3:

Artículo 3.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

I. La Legislatura del Estado;

II. El Consejo de la Judicatura del Estado;

III. La Secretaría de la Contraloría;

IV. Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;

V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales, salvo las responsabilidades resarcitorias determinadas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;

VI. Los demás órganos que determinen las leyes.

Nuevamente se observa la especificidad de la norma con relación a los poderes estatales – legislativo, judicial y ejecutivo – y los ayuntamientos; sin embargo, somete a consideración de otras normas los supuestos jurídicos específicos de aplicación, como es el caso de los organismos autónomos. Lo anterior se observa de manera precisa de la siguiente manera:

- El Código Electoral del Estado de México ¹¹⁶ dispone que serán los Contralores Generales, tanto del Instituto Electoral del Estado de México

¹¹⁶Código Electoral del Estado de México. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 02 de marzo de 1996. Revisado el 23 de abril de 2012. Para su consulta en: http://www.ieem.org.mx/transparencia/mn/pdf/MarLegBas/04_CCEM12.pdf

(Artículo 103 fracción XVII) como del Tribunal Electoral del Estado de México (Artículo 296 fracción XVI), las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley de Responsabilidades del Estado, con la consideración del Consejo General, Distrital o Municipal en el primer caso (Artículo 136) o del Pleno del Tribunal (Artículo 296 fracción XVI) para la aplicación específica de sanciones.

- La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, faculta a éste órgano, de acuerdo al Artículo 122, para instar el procedimiento señalado en el Título Séptimo de la Constitución estatal – de la responsabilidad de los servidores públicos y del juicio político -, en contra de los servidores públicos estatales que sean responsables de violaciones graves o reiteradas a derechos humanos.¹¹⁷
- El antepenúltimo párrafo del Artículo 82 de la LTAIPEMyM, dispone expresamente que será el Órgano Garante Estatal quien aplicará la ley de responsabilidades a quienes incumplan las obligaciones que se imponen en la misma,¹¹⁸ lo cual se replica en el Artículo 70 de la LPDPEM.¹¹⁹
- Finalmente, la Universidad Autónoma del Estado de México, de naturaleza descentralizada y dotada de autonomía interior, concordante con lo establecido por los Artículos 3º fracción VII de la Constitución federal, 5º séptimo párrafo de la estatal y 1º de su ley¹²⁰, establece un apartado de

¹¹⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 14 de agosto de 2008. Revisado el 25 de abril de 2012. Para consulta : http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/I_MarcoLegal/leycodhem.pdf

¹¹⁸ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Segunda. Revisado el 25 de abril de 2012. Para su consulta en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/3.pdf

¹¹⁹ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 31 de agosto de 2012, Sección Tercera, pp. 1-36. Revisado el 14 de octubre de 2012. Para consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/ago313.PDF>

¹²⁰ Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 03 de marzo de 1992, última reforma publicada en el mismo medio el 25 de noviembre de 2005. Revisada el 23 de abril de 2012. Para consulta en: <http://www.uaemex.mx/abogado/docs/0001%20Ley.pdf>

Responsabilidades Universitarias en el Capítulo VII del Título Segundo del Estatuto Universitario¹²¹. Sobre las autoridades facultades para la aplicación de sanciones al personal académico, se establece que serán los Directores de Facultad y el Rector, previo acuerdo del Consejo de Gobierno en el primer caso, y a solicitud del Consejo de Gobierno o Consejo Asesor, en atención a la gravedad de la sanción, de conformidad con el Artículo 46 del Estatuto Universitario.

Como podemos apreciar, el mandato de la norma estatal en materia de responsabilidades se complementa con diversos ordenamientos, algunos generales y otros específicos, sobre el ámbito material de injerencia de los órganos autónomos. Sin embargo, dada su especial naturaleza y configuración, la aplicación efectiva de sanciones puede verse afectada, como se verá más adelante.

Por otra parte, las leyes estatales objeto de estudio en el presente, hacen una distinción entre los sujetos obligados a la observancia de la misma, y que corresponden al Juicio Político y Declaración de Procedencia, y la correspondiente a las Responsabilidades Administrativas.

En primer lugar, el Artículo 5 de la misma nos remite al correlativo 131 de la Constitución estatal, precisando que serán sujetos de juicio político y declaración de procedencia:

Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de

¹²¹ Estatuto Universitario. Gaceta Universitaria, Número Extraordinario, 27 de junio de 1996, Época VI, Año XII. Última reforma publicada en la misma fuente, Número Extraordinario, Julio de 2007, Época XII, Año XXIII, Toluca de Lerdo, Estado de México. Revisado el 24 de abril de 2012. Para consulta en: <http://www.uaemex.mx/abogado/docs/0002%20Estatuto.pdf>

sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

Lo anterior es relevante, dado que este listado implica un tratamiento especial con relación a los demás servidores estatales.

En la exposición de motivos, la actual ley de responsabilidades señala en su párrafo décimo primero¹²²:

En su Título Segundo, se regulan con más amplitud las causas de responsabilidad política y el procedimiento del juicio político, particularmente este último, consignado en su capitulo normas de carácter sustantivo y adjetivo o procesal, que definen su distinción con respecto al antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que en la Ley vigente se confunden, sin considerar que el primero constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena en tanto que en el otro, o sea el antejuicio, solo se insta para retirar el fuero o protección constitucional de ciertos servidores, como inmunidad relativa en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas relativas.

Como se observa, el legislador estableció un régimen especial a ciertos servidores públicos estatales, denominado fuero o protección constitucional, y a quienes ubicamos en el siguiente orden:

- Poder Legislativo: Diputados estatales
- Poder Judicial: Magistrados e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia.

¹²² Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Revisada el 27 de abril de 2012. Para su consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/levvig014.pdf>

- Poder Ejecutivo: Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, Procurador General de Justicia y Gobernador.

En atención a lo expuesto por la ley, y con base en su exposición de motivos, se observan dos clases de servidores públicos en el Estado de México: aquellos que cuentan con fuero constitucional – Artículo 131 Constitucional – y aquellos que no tienen esta inmunidad.

Los primeros son sujetos a Juicio Político en caso de actos u omisiones que perjudiquen intereses públicos fundamentales del Estado o su buen despacho, así como al procedimiento de Declaración de Procedencia por Responsabilidad Penal. Asimismo, tanto ellos como los que carecen de fuero comparten ser sujetos al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.¹²³

Las clasificaciones anteriores permiten observar la complejidad del régimen de responsabilidades en el Estado de México, por lo siguiente:

- Si bien la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece un marco de referencia para esta figura, la condición especial de los órganos autónomos estatales – especialmente la Universidad Autónoma del Estado de México -, convierten esta ley en un mero referente, dado que normas de menor jerarquía - el Estatuto Universitario - no la consideran como norma supletoria.
- La existencia de un régimen especial para servidores públicos con inmunidad relativa.

Por otra parte, dado que la LVI Legislatura estatal dispuso, en julio de 2008, que el órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información pública local aplicara la Ley de Responsabilidades estatal, como se indicó en el apartado

¹²³ Cfr. Artículos 6, 7, 9, 22 y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Para su consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/levig014.pdf>

anterior, esperaríamos encontrar reformas y/o adecuaciones a este ordenamiento, concurrentes o posteriores, situación que no ha sucedido a la fecha del presente.

Las seis últimas reformas y adiciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se realizaron en términos de los Decretos 274 en su Artículo Primero, 138, 368, 445, 490 en su Artículo Tercero y 495 en su Artículo Segundo, publicados en la Gaceta de Gobierno de los días 24 de marzo de 2009, 03 de septiembre de 2010, 11 de noviembre de 2011, 04 de mayo de 2012 y 24 de agosto de 2012 los dos últimos, respectivamente. Sin embargo, ninguna de estas se refirió a la materia específica de acceso a la información pública estatal, y tampoco precisó las facultades del órgano garante estatal en la materia.

7. Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

El 20 de junio de 2011, el órgano máximo de decisión del órgano garante estatal en la materia, el Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicó el Acuerdo del día 02 del mismo mes, mediante el cual se aprobó el Reglamento Interior¹²⁴ del mismo.

Con la publicación del Reglamento Interior citado, se solucionan dos aspectos importantes en la rendición de cuentas en el Estado de México en materia de acceso a la información pública:

En primer lugar, confirma el mandato del legislador estatal con la actual ley de transparencia, dado que al haber definido su nueva naturaleza como órgano autónomo de carácter estatal, lo faculta para emitir su normatividad interna. Ello

¹²⁴ Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por el cual se aprueba el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 20 de junio de 2011. Revisado el 29 de abril de 2012. Para su consulta en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/9.pdf

anterior se concretiza con la abrogación del Reglamento Interior de 2006¹²⁵, dado que regulaba la organización del citado Instituto como órgano descentralizado de la Administración Pública Estatal.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto por el Artículo 57 de la LTAIPEMyM, que dispone a la letra en su primer párrafo:

“Artículo 57:- En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se sujetará a lo establecido por la presente Ley y su Reglamento Interior y en sus decisiones se regirá por los principios de autonomía, legalidad, publicidad y objetividad.

...”

En segundo lugar, y concordante con lo dispuesto por el Artículo 82, antepenúltimo párrafo, de la Ley de transparencia estatal, establece en el Artículo 10 fracción XIII del Reglamento Interior, dos figuras jurídicas importantes:

- La facultad del Pleno de resolver sobre responsabilidades administrativas y sanciones aplicables a los servidores públicos de los Sujetos Obligados por la ley de transparencia estatal.
- El establecimiento de un órgano instructor al interior del propio órgano garante estatal.

Lo anterior se corrobora expresamente con el ordenamiento que señala a la letra:

“Artículo 10. Además de las atribuciones que le señala la Constitución, el artículo 60 de la Ley, este Reglamento, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones legales que le resulten aplicables, corresponde al Pleno:

...

XIII. Resolver sobre la responsabilidad administrativa y, en su caso, sobre las sanciones aplicables a los servidores públicos de los Sujetos Obligados,

¹²⁵ Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 06 de abril de 2006, Sección Segunda.

conforme a los dictámenes que, en estado de resolución, emita el órgano instructor, en términos de la Ley de Responsabilidades y el Título Séptimo de la Ley;

...

Ahora bien, el órgano instructor al que se refiere el ordenamiento anterior, es la Contraloría Interna del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, misma que adquiere una naturaleza dual en virtud de este mandato: su actuación será tanto al interior como al exterior del órgano garante.

Lo anterior se corrobora en atención a lo dispuesto por el Artículo 6o fracción IV del Reglamento Interior, que señala:

“Artículo 6º. Además de las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

...

IV. Contraloría. La Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia.

...

Lo anterior implica que la Contraloría desarrollará dos funciones específicas: la aplicación del marco regulatorio en materia de responsabilidades administrativas al interior del órgano garante, con excepción de los Comisionados integrantes del Pleno del Instituto, esto en su carácter de Contraloría Interna; y por otra parte, la integración de procedimientos administrativos en contra de servidores públicos adscritos a los tres poderes estatales, los ayuntamientos, los órganos autónomos y los tribunales administrativos, esto último en atención a los incumplimientos normativos en materia de transparencia y acceso a la información pública estatal.

Estas facultades específicas se localizan en el Artículo 41 del Reglamento Interior citado, siendo que en materia de responsabilidades administrativas al interior del Instituto son aplicables las fracciones XII y XIII, mientras que en su carácter de

Órgano de Control y Vigilancia son aplicables las fracciones XXIV, XXV, XXVI, XXVIII y XXIX, así como el Artículo 42 del citado ordenamiento, que señalan:

Artículo 41. Son atribuciones de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia:

...

XII. Recibir las quejas o denuncias en contra de los servidores públicos del Instituto, investigar las irregularidades que le dieron origen y, en su caso, determinar lo que a Derecho corresponde, con excepción de los Comisionados;

XIII. Citar al servidor público del Instituto e iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, llevar la sustanciación del mismo, y, en su caso, determinar la responsabilidad a que haya lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la normatividad, con excepción de los Comisionados;

...

XXIV. Vigilar el cumplimiento que los Sujetos Obligados deben observar en la atención de las resoluciones de los recursos de revisión;

XXV. Iniciar investigaciones sobre presuntas violaciones de los Sujetos Obligados a la Ley y proponer al Pleno, por conducto de la Comisión respectiva, el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa, conforme al Título Séptimo de la Ley y de la Ley de Responsabilidades;

XXVI. Instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la fracción anterior y elaborar el dictamen o proyecto de resolución, que será sometido al Pleno para los efectos conducentes;

XXVIII. Notificar a las autoridades correspondientes las sanciones impuestas a los servidores públicos de los Sujetos Obligados, derivadas del incumplimiento de la Ley, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades;

XXIX. Solicitar a los Sujetos Obligados el informe correspondiente a la aplicación de las sanciones derivadas del incumplimiento de la Ley a los servidores públicos sancionados, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades;

...

Artículo 42. El Contralor no podrá delegar la facultad de emitir resoluciones que concluyan procedimientos disciplinarios o resarcitorios.

Dada esta naturaleza dual, en el siguiente apartado se analizarán con mayor detalle las atribuciones de la Contraloría como Órgano de Control y Vigilancia, las facultades al exterior del órgano garante.

Apartado Tercero

Deontología Jurídica de la Sanción Administrativa: Análisis del diseño normativo del Órgano Garante en el Estado de México y Sanciones en el período 2008-2012

1. Deontología Jurídica de la Sanción Administrativa

Federico Jorge Gaxiola Moraila establece que la deontología jurídica “*es la rama de la filosofía jurídica que tiene como finalidad específica la determinación de cómo debe ser el derecho y cómo debe ser aplicado.*”¹²⁶ En ese sentido, va más allá del estudio del ente como tal (ontología), su objeto es ir más allá de la realidad, de los hechos: la deontología constituye el “cómo debe ser.”

En consecuencia, la deontología jurídica de la sanción administrativa va más allá de sus antecedentes, motivaciones y finalidades. Implica establecer valores y alcances. A fin de establecerlos para el presente trabajo, partiremos del siguiente análisis deductivo:

De manera general, el término “Sanción” tiene dos connotaciones, una positiva y negativa. En la primera, la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española¹²⁷ señala que podemos entenderla como la autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre, el acto solemne mediante el cual se conforma una ley o estatuto por el jefe de Estado, o bien, el propio ordenamiento.

En su parte negativa, puede entenderse a la sanción como la pena que una ley o reglamento establece para sus infractores, o el castigo o pena que dimana de una culpa o yerro. Esta connotación, aplicada al aspecto administrativo, constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

¹²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo III, p. 148.

¹²⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Ob. Cit.*, visible en: <http://buscon.rae.es/drael/>

Alfonso Nava Navarrete define a la Sanción Administrativa como “*el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción a un ordenamiento jurídico administrativo.*”¹²⁸ La anterior definición únicamente describe la consecuencia de la desobediencia a las normas administrativas, sin considerar a los sujetos y el carácter con el que se vinculan dentro de la relación administrativa: los gobernados, los servidores públicos, las autoridades disciplinarias.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez establece una distinción precisa para objeto del presente estudio: sanciones administrativas como género y sanciones disciplinarias como especie¹²⁹.

Lo anterior es de especial relevancia, dado que las sanciones administrativas pueden recaer tanto en los servidores públicos como en los gobernados, y solamente las sanciones disciplinarias serán impuestas a los primeros.

En ese sentido, Delgadillo Gutiérrez determina que las características de las sanciones disciplinarias solo aplican a las personas que tienen la investidura de servidores públicos, resultando indispensable la existencia de una relación de subordinación con relación al órgano del cual dependen y la previsión de valores fundamentales en el ejercicio de la función pública.¹³⁰

En consecuencia, en un primer acercamiento deontológico, podemos establecer que la Sanción Administrativa Disciplinaria es la consecuencia derivada del incumplimiento de los fines del servicio público a los que se encuentra obligado el agente. Sus alcances, o ámbito personal de aplicación, corresponderán únicamente a los servidores públicos obligados por las normas jurídicas que delimiten el debido ejercicio de la función pública.

¹²⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, pp. 361-363.

¹²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, *Ob. Cit.*, pp. 118-119

¹³⁰ *Ídem*

Por otra parte, tomando en consideración el análisis desarrollado en el sub apartado 3.2. del apartado primero del presente trabajo, nos enfrentamos a la problemática del ejercicio del poder sancionador.

Godolfino Humberto Juárez Mejía refiere: *“Las autoridades encargadas de aplicar las leyes en materia de responsabilidades públicas se dividen según la responsabilidad particular de que se trata. La responsabilidad penal federal es jurisdicción de los jueces y tribunales del Poder Judicial; la política, del Congreso de la Unión. La responsabilidad administrativa, en el Poder Legislativo Federal: las Cámaras de Senadores y Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia... en el Poder Judicial Federal: el Consejo de la Judicatura Federal y... la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la Administración Pública Federal: la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales del trabajo y agrarios, cada uno de los órganos constitucionales autónomos y aquellos otros que expresamente determinen las leyes, como en el caso de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales...”*¹³¹

Como se puede observar, normativamente existe una multiplicidad de autoridades facultadas, en la esfera de sus atribuciones y particularidades, para ejercitar el poder sancionador. Sin embargo, es de señalarse que al interior de las mismas, aplica el principio general citado: la aplicación de las sanciones corresponde al superior jerárquico.

Sin embargo, este principio resulta cuestionable cuando nos referimos a la interacción de diferentes órganos y poderes: el órgano autónomo estatal, garante de la transparencia, el acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, no es superior jerárquico de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Estatales, ni de los Ayuntamientos o las organizaciones políticas.

¹³¹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*. Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 23-24

En consecuencia, es válido cuestionarse sobre el ejercicio del poder sancionador del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, con relación a los sujetos obligados por las leyes estatales en la materia:

- El Poder Ejecutivo del Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia.
- El Poder Legislativo del Estado, los órganos de la Legislatura y sus dependencias.
- El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado.
- Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- Los Órganos Autónomos.
- Los Tribunales Administrativos.
- Los partidos políticos.

En el siguiente sub apartado del presente apartado, se analiza el poder sancionador del órgano garante estatal, dentro de la legislación estatal, a fin de determinar la eficacia y alineación de su diseño normativo y deontológico.

2. Análisis del diseño normativo del Órgano Garante en el Estado de México

Establecido como el derecho humano que permite el acceso a datos concernientes al ejercicio del servicio público, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el Estado de México requiere, para su debido ejercicio, un sistema jurídico que considere, como mínimo:

1. Su reconocimiento en el marco normativo.
2. La determinación de su objeto, sujetos, alcances y limitantes.
3. Las autoridades encargadas de la aplicación de la norma sustantiva y adjetiva.

4. Medios de impugnación
5. Sanciones

Estos elementos se analizan a continuación, a fin de determinar su encuadre dentro de las tres dimensiones de la Rendición de Cuentas analizadas en el primer apartado del presente estudio¹³², así como valorar la eficacia del diseño jurídico del ejercicio de éste derecho, en el Estado de México.

2.1. Reconocimiento normativo

En el segundo apartado se analizó que el derecho a la información surgió, en la parte dogmática de nuestra constitución, con la adición al entonces único párrafo del Artículo 6º en el año de 1977, como una prerrogativa a los partidos políticos, a fin de garantizar su participación en los medios de comunicación, con miras a los procesos electorales venideros.

Es hasta el año 2000 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce a este derecho como garantía individual – actualmente derecho humano de conformidad con la reforma publicada el 10 de junio de 2011 – y no una prerrogativa reconocida los partidos políticos, lo cual es acorde al espíritu de los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, anteriores inclusive a la adición de 1977.

Sin embargo, el reconocimiento pleno de éste derecho, en el marco constitucional, ocurre hasta la reforma de julio de 2007, cuya relevancia radica en el establecimiento de directrices homogéneas tanto para la federación, como las entidades federativas y el Distrito Federal. Nos encontramos ante la situación de fijar un piso mínimo, a nivel nacional, para su reconocimiento y ejercicio.

En concordancia con el mandato federal, en el estado de México se realizaron adecuaciones al Artículo 5º de la constitución estatal, la primera en 2004, y la

¹³² *Supra*, sub apartado 2.3 del Apartado Primero

última en 2008, siendo que ésta última replicó, casi literalmente, el contenido del Artículo 6º de la Constitución Federal, estableciéndose así, un marco estatal homólogo al nacional, con pleno reconocimiento a éste derecho fundamental.

Sin embargo, a pesar de la modificación al Artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹³³, en julio de 2008, no se realizaron adecuaciones constitucionales al Título Séptimo de la misma, el cual trata de las responsabilidades de los servidores públicos y del Juicio Político.

Lo anterior es relevante, dado que con la publicación de la LTAIPEMyM, se dispone que el órgano estatal garante en la materia, aplicará la legislación en materia de responsabilidades administrativas a sus infractores.

No obstante lo anterior, con la finalidad de cumplir con el mandato del décimo tercer párrafo del Artículo 5º de la Constitución Estatal, así como las fracciones II, IV, V y VI del citado precepto, se estableció el referente de una ley reglamentaria para el ejercicio de este derecho, misma que recibió la denominación de LTAIPEMyM, la cual fue coincidente con la adecuación al precepto constitucional estatal de julio de 2008.

Cabe señalar, como se mencionó en el apartado segundo, el 31 de agosto de 2012 se emitió el Decreto 516 en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, mediante el cual se realizaron diversas modificaciones a la Ley de Transparencia estatal, siendo la más importante el regular la materia de protección de datos personales en una ley específica.¹³⁴

En consecuencia, conforme a los principios y bases establecidos en el Artículo 5º, fracción VII de la Constitución Estatal, la inobservancia a las obligaciones en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales serán

¹³³ Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008, Sección Primera, pp. 7-29.

¹³⁴ *Supra*, sub apartado 5 del Apartado Segundo

sancionadas en los términos que dispongan las leyes, resultando aplicables el Artículo 82, antepenúltimo párrafo de la LTAIPEMyM, así como los Artículos 66 fracción XXIII y 70, penúltimo párrafo de la LPDPEM, de los que resulta facultado el órgano garante estatal para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Sobre el particular, el Artículo 130 de la Constitución Estatal dispone que los sujetos de responsabilidad son los servidores públicos, determinando que tienen tal carácter toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los poderes estatales, los ayuntamientos y los organismos auxiliares, los titulares de las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones y fideicomisos públicos y aquellos trabajadores del sector auxiliar que determinen tal carácter sus propios ordenamientos.

Sin embargo, no hay referencia alguna a los servidores públicos adscritos a los órganos constitucionales autónomos del estado de México, como lo son el Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Electoral del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, y el propio órgano garante en la materia, como a continuación se puede apreciar:

TITULO SEPTIMO

De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Sin embargo, la ausencia en el texto constitucional de tales órganos autónomos estatales, se subsana con el último párrafo del citado artículo, el cual precisa que será la ley reglamentaria en materia de responsabilidades, la que definirá y facultará, a los órganos que detenten el poder sancionador y a los sujetos a los que se les aplique.

En ese sentido, la fracción VI del Artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios¹³⁵ establece:

Artículo 3.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:

I. La Legislatura del Estado;

II. El Consejo de la Judicatura del Estado;

III. La Secretaría de la Contraloría;

IV. Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;

V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;

VI. Los demás órganos que determinen las leyes.

En concordancia con lo expuesto, los Artículos 70 de la LTAIPEMyM y 82 de la LPDPEM determinan que será el Órgano Garante Estatal el facultado para aplicar las sanciones administrativas disciplinarias derivadas de la Ley de responsabilidades en el estado de México:

Artículo 70. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley, las siguientes:

- I. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales;*

¹³⁵ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 11 de septiembre de 1990. Revisado el 26 de abril de 2013. Para su consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>

- II. *Omitir en el aviso de privacidad, alguno o todos los elementos a que se refiere el artículo 19 de esta Ley;*
- III. *No inscribir la base de datos en el Registro a que alude el artículo 52 de esta Ley;*
- IV. *Declarar dolosamente la inexistencia de datos personales, cuando estos existan total o parcialmente en los archivos del sujeto obligado;*
- V. *Omitir reiteradamente dar respuesta a las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales dentro de los plazos previstos por esta Ley;*
- VI. *Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de datos personales;*
- VII. *Prolongar con dolo los plazos previstos en el artículo 40 de esta Ley;*
- VIII. *Incumplir el deber de confidencialidad establecido en el artículo 33 de esta Ley;*
- IX. *Recabar o transmitir datos personales sin el consentimiento expreso del titular en los casos en que este sea exigible;*
- X. *Tratar datos personales cuando con ello se afecte el ejercicio de los derechos establecidos por la Constitución;*
- XI. *Dar tratamiento a bases de datos en contravención a los principios establecidos en el Título Segundo de esta Ley;*
- XII. *Mantener datos personales inexactos cuando resulte imputable a los sujetos obligados, o no efectuar las rectificaciones o cancelaciones de los mismos que legalmente procedan cuando resulten afectados los derechos de los titulares;*
- XIII. *No cumplir con las medidas de seguridad que se determinen en los lineamientos correspondientes;*
- XIV. *Crear sistemas de datos personales en contravención a lo dispuesto en esta Ley;*
- XV. *Obstruir el ejercicio de las facultades del Instituto;*
- XVI. *Transmitir datos personales, fuera de los casos previstos en esta Ley, particularmente cuando la misma haya tenido por objeto obtener un lucro indebido;*
- XVII. *No cesar en el uso ilícito de los tratamientos de datos personales cuando sea requerido para ello por el órgano garante;*

- XVIII. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida, datos personales que se encuentren bajo su custodia o a los cuales tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; y
- XIX. No acatar por dolo o negligencia las resoluciones emitidas por el Órgano garante o el Poder Judicial.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada por el Instituto, en términos de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Las infracciones previstas en las fracciones XIV, XVI, XVII, XVIII y XIX o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a XIII y XV de este artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 82.- Para los efectos de esta ley son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados:

- I. Cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o deficiencia en la atención de las solicitudes de información;*
- II. Alterar la información solicitada;*
- III. Actuar con dolo o mala fe en la clasificación o desclasificación de la información;*
- IV. Entregar información clasificada como reservada.*
- V. Entregar información clasificada como confidencial fuera de los casos previstos por esta ley;*
- VI. Vender, sustraer o publicitar la información clasificada;*
- VII. Hacer caso omiso de los requerimientos y resoluciones del Instituto;*
- VIII. En general dejar de cumplir con las disposiciones de esta ley.*

El Instituto aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para sancionar a quienes no cumplan las obligaciones de la presente Ley.

El Instituto remitirá las resoluciones que impongan sanciones para efectos de registro a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y a las instancias homólogas de los demás sujetos obligados.

El Instituto, por acuerdo del Pleno podrá realizar un extrañamiento público al sujeto obligado que actualice alguna de las causas de responsabilidad administrativa, establecidas en esta Ley y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin necesidad de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario.

En ese sentido, el segundo párrafo de la fracción IV del Artículo 5º de la Constitución del Estado de México, concordante con el Artículo 57 de la LTAIPeMyM, dispone que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios¹³⁶ se regirá por la ley reglamentaria y su Reglamento Interior, esto último por lo que hace a su organización, funcionamiento y control, pudiendo inclusive modificar su estructura y base de organización, cuando sea necesario, para cumplir sus fines o mejorar el desempeño de sus funciones.

Es así que, el 20 de junio de 2011, se publica el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios¹³⁷, mismo que abroga el anterior – cuando el órgano garante era un organismo descentralizado de carácter estatal – y se crea el Órgano de Control y Vigilancia, adscrito a la Contraloría Interna del citado Instituto, con las siguientes atribuciones:

Artículo 41. Son atribuciones de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia:

¹³⁶ *Supra*, ver nota a pie de página sub apartado 5 del Apartado Segundo.

¹³⁷ Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por el cual se aprueba el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 20 de junio de 2011. Revisado el 29 de abril de 2012. Para su consulta en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/9.pdf

I. Vigilar que las normas, procedimientos administrativos y contables se apliquen eficientemente, conforme a los lineamientos establecidos por las leyes en la materia para las diferentes Áreas administrativas;

II. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Instituto; en su caso, proponer las medidas de control interno por implementar en la unidad administrativa auditada y dar seguimiento a la atención de las observaciones;

III. Vigilar el cumplimiento de los convenios que se firmen entre el Instituto y las dependencias federales, estatales o municipales, así como con otros organismos y asociaciones;

IV. Inspeccionar el ejercicio del gasto público y de los ingresos; su congruencia con el presupuesto de egresos y su uso exclusivo para los fines destinados, e informar al Pleno sobre las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio del gasto;

V. Elaborar el programa anual de auditoría interna;

VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones, arqueos o visitas de cualquier tipo a las Áreas administrativas, e informar a los integrantes del Pleno sobre sus resultados;

VII. Controlar y dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones derivadas de las auditorías practicadas a las Áreas administrativas del Instituto;

VIII. Solicitar el avance de metas a las Áreas del Instituto, a fin de vigilar su cumplimiento, e informar a los integrantes del Pleno sobre sus resultados;

IX. Solicitar y analizar los estados financieros del Instituto, informar al Pleno sobre sus resultados y, en su caso, emitir las recomendaciones pertinentes;

X. Controlar, coordinar, asesorar y vigilar la recepción, el registro y el resguardo de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos adscritos al Instituto;

XI. Coordinar, supervisar, resguardar y actualizar el padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial;

XII. Recibir las quejas o denuncias en contra de los servidores públicos del Instituto, investigar las irregularidades que le dieron origen y, en su caso, determinar lo que a Derecho corresponde, con excepción de los Comisionados;

XIII. Citar al servidor público del Instituto e iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, llevar la sustanciación del mismo, y, en su caso, determinar la responsabilidad a que haya lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la normatividad, con excepción de los Comisionados;

XIV. Determinar, a título de medida cautelar, la suspensión temporal del servidor público de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción y la continuación de las investigaciones, con excepción de los Comisionados;

XV. Registrar las sanciones derivadas de los procedimientos administrativos de responsabilidad, actualizar el padrón de servidores públicos sancionados y expedir las constancias de sanción o de no inhabilitación;

XVI. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita la Contraloría ante las diversas instancias jurisdiccionales;

XVII. Elaborar los lineamientos para la entrega y recepción de las Comisiones y unidades administrativas del Instituto;

XVIII. Elaborar los formatos para la entrega y recepción de las Comisiones y unidades administrativas del Instituto;

XIX. Intervenir en el proceso de la entrega y recepción de las Áreas administrativas del Instituto;

XX. Participar como vocal en los Comités de Adquisiciones y Servicios y de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones;

XXI. Conocer y resolver sobre la inconformidad que presenten licitantes o convocados contra el procedimiento de licitación o invitación, siempre que se trate del mismo procedimiento en el que haya participado con dicho carácter,

por contravención a las normas establecidas en el Código Administrativo del Estado de México;

XXII. Participar en las Sesiones del Comité de Información;

XXIII. Denunciar, ante las autoridades competentes, los hechos de que tenga conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, derivado del ejercicio de sus funciones;

XXIV. Vigilar el cumplimiento que los Sujetos Obligados deben observar en la atención de las resoluciones de los recursos de revisión;

XXV. Iniciar investigaciones sobre presuntas violaciones de los Sujetos Obligados a la Ley y proponer al Pleno, por conducto de la Comisión respectiva, el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa, conforme al Título Séptimo de la Ley y de la Ley de Responsabilidades;

XXVI. Instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a la fracción anterior y elaborar el dictamen o proyecto de resolución, que será sometido al Pleno para los efectos conducentes;

XXVII. Elaborar el informe justificado o circunstancial, en caso de que, con motivo de los actos emanados de la Contraloría o del Órgano de Control y Vigilancia, el particular promueva juicio de amparo;

XXVIII. Notificar a las autoridades correspondientes las sanciones impuestas a los servidores públicos de los Sujetos Obligados, derivadas del incumplimiento de la Ley, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades;

XXIX. Solicitar a los Sujetos Obligados el informe correspondiente a la aplicación de las sanciones derivadas del incumplimiento de la Ley a los servidores públicos sancionados, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades;

XXX. Elaborar un registro de extrañamientos, exhortos, vistas al Ministerio Público y comunicados a Sujetos Obligados que hayan incumplido con las resoluciones del Pleno;

XXXI. Elaborar los acuerdos sobre el cumplimiento o la inobservancia de las resoluciones de los recursos emitidas por el Pleno y elaborar, en su caso, el aviso al superior jerárquico del servidor público que cometa el desacato;

XXXII. Las demás que señalen este Reglamento, las disposiciones legales y administrativas aplicables y aquéllas instruidas por el Pleno.

Las funciones de la actual Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia, consignadas en las fracciones XXIV, XXV y XXVI del Artículo 41 del Reglamento citado, constituyen dos aspectos para el aseguramiento de éste derecho:

1. La fracción XXIV faculta a la citada unidad administrativa a vigilar el cumplimiento de las resoluciones del órgano garante.
2. Las fracciones XXV y XXVI le permiten iniciar investigaciones sobre presuntas violaciones a la Ley por parte de sujetos obligados y, en su caso, instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa, mismo que será valorado por el Pleno del Instituto de Transparencia estatal, para las determinaciones correspondientes.

En consecuencia, se puede afirmar que el marco normativo estatal reconoce debidamente el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, en atención a lo siguiente:

- Tanto a nivel federal como estatal, se reconoce a nivel constitucional este derecho fundamental.
- El ámbito espacial de validez en el Estado de México, comprende a toda agencia gubernamental, ya sea como integrante de los Poderes, como a los órganos autónomos estatales, e inclusive a los partidos políticos.¹³⁸
- La norma reglamentaria, para el ejercicio de éste derecho, se encuentra actualizada de acuerdo a la reforma constitucional federal de 2007, especialmente por lo que hace a los principios de acceso universal, máxima publicidad y accesibilidad, mismos que se analizaron en el primer apartado.

¹³⁸ Véase el artículo 7 de la LTAIPeMyM.

- Asimismo, las leyes estatales sobre la materia establecen un sistema específico para el ejercicio de estos derechos y, de manera específica por lo que hace a su incumplimiento, el fundamento jurídico para que el órgano garante aplique la norma específica en materia de responsabilidades.
- Finalmente, esta misma norma reglamentaria estatal permite al citado órgano establecer, en su normatividad interna – reglamento interior – establecer o modificar su estructura para mejorar el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus fines.

2.2. Objeto, sujetos, alcances y limitantes

El objeto del derecho de acceso a la información en la entidad lo constituye, según el Artículo 1o de la LTAIPEMyM: *“transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales, así como a la corrección y supresión de éstos y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados...”*¹³⁹

Por su parte, la LPDPEM precisa y distingue su objeto en materia de protección de datos personales, al señalar igualmente en su artículo primero: *“garantizar la protección de los datos personales que se encuentran en posesión de los sujetos obligados, así como establecer los principios, derechos, excepciones, obligaciones, sanciones y responsabilidades que rigen en la materia.”*¹⁴⁰

Sobre el particular conviene distinguir lo siguiente:

Como se analizó en el apartado primero¹⁴¹, el derecho de acceso a la información pública no es un derecho en abstracto. Si bien el objeto es el ejercicio de la función pública – y por ello la transparencia – éste debe enfocarse a los registros de tal actividad, el medio material en donde se proyecta, en los documentos. En tal

¹³⁹ Véase el primer párrafo del artículo 1º de la LTAIPEMyM.

¹⁴⁰ Véase el artículo 1 de la LPDPEM.

¹⁴¹ *Supra*, ver el sub apartado 4.1 del apartado Primero.

sentido, en su Artículo 2 fracciones XV y XVI, la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública nos define los registros, los medios en los que se encuentran y que éstos se generan o poseen por los sujetos obligados por la misma.

Por su parte, la LPDPEM establece en el Artículo 2, que su finalidad es garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales, en posesión de los sujetos gubernamentales obligados por ley, el ejercicio de los derechos ARCO – Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición – y las medidas de seguridad que deben adoptarse e su tratamiento

Con relación a los Sujetos, específicamente los gubernamentales a nivel estatal, obligados a cumplir con estos derechos, el Artículo 5º fracción I de la Constitución Estatal dispone que sean cualquier autoridad estatal o municipal y los órganos autónomos. Por su parte, los Artículos 7 de la LTAIPEMyM y el 3 de la LPDPEM los denominan Sujetos Obligados, estableciendo el primer ordenamiento en específico: El Poder Ejecutivo del Estado, dependencias y organismos auxiliares, fideicomisos públicos y Procuraduría General de Justicia; el Poder Legislativo, sus órganos y dependencias; el Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado; los Ayuntamientos y dependencias y entidades de la administración pública municipal; los Órganos Autónomos; los Tribunales Administrativos. Cabe señalar que la LTAIPEMyM hace referencia a los Partidos Políticos en términos del Código Electoral del Estado de México,¹⁴² lo cual no se replica en la LPDPEM. Como Sujetos beneficiarios de estos derechos, lo es cualquier persona.

Los alcances del derecho de acceso a la información lo constriñe a la información pública gubernamental – sea esta generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados - misma que podemos dividirla en dos rubros: la que se transparenta y que se denomina como Información Pública de Oficio en el Estado, y a la que se accede, es decir, la que implica una acción por parte del solicitante de información.

¹⁴² Cfr. Artículo 7 de la LTAIPEMyM.

En el primer caso, el Artículo 12 de la Ley Reglamentaria obliga a los agentes gubernamentales antes precisados, que deberán tener, de manera disponible, permanente y actualizada, tanto en medio impreso como electrónico: marco jurídico de actuación, directorio, programas anuales de obras, licitaciones y contrataciones, responsables de atender solicitudes de acceso; nombre, dirección, teléfono y horario de atención al público, acuerdos y actas de reuniones oficiales, presupuesto asignado y los informes sobre su ejercicio, padrones de beneficiarios, situación financiera y deuda pública, la que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, convenios, mecanismos de participación ciudadana, difusión institucional, agenda de reuniones públicas, índices de información reservada, expedientes concluidos, permisos, licencias, informes de auditorías, programas de trabajo, indicadores sobre el cumplimiento de objetivos del Plan Estatal de desarrollo, trámites y servicios ofrecidos, informes y estadísticas administrativas, así como las cuentas públicas, ya sea estatales o municipales.

Asimismo, cabe señalar que existen obligaciones adicionales específicas para el Ejecutivo – Artículo 13 -, el Legislativo – Artículo 14 – y los Ayuntamientos – Artículo 15 -, mismas que se refieren sobre materias específicas a las funciones que desarrollan.

En segundo lugar, la información a la que se solicita su acceso se regula en el capítulo IV de la Ley de Transparencia estatal citada, y consiste en el ejercicio del derecho de acceso *stricto sensu*, mismo que puede ser verbal, mediante escrito libre, formato autorizado o vía electrónica.

Sobre el particular, conviene rescatar y con ello reafirmar que el objeto de éste derecho lo constituye la información documental de carácter gubernamental, dado que el Artículo 41 dispone que solamente se proporcionará la información que obre en sus archivos.

Con relación a la protección de datos personales, conviene señalar que el ejercicio de la actividad gubernamental requiere el tratamiento de datos personales de los gobernados. En ese sentido, al ser los principales los titulares de los mismos, se

requiere que los agentes garanticen su licitud, consentimiento, información, calidad, lealtad, finalidad, proporcionalidad y responsabilidad en su obtención, manejo, resguardo y transmisión.

Lo anterior se corrobora en el Artículo 1 de la LPDPEM, al reconocer implícitamente la propiedad de la información de los principales y establecer que los agentes detentan la posesión de la misma. En ese sentido, de conformidad con la fracción XXVIII de su Artículo 4, el tratamiento de datos personales, por parte de los sujetos obligados, consiste en la operación y proceso, relacionados con su obtención, registro, uso, divulgación, conservación y almacenamiento, por cualquier medio.

En consecuencia, en materia de datos personales, los alcances normativos se refieren a la información en posesión de los sujetos obligados, contenida en los registros que documenten el ejercicio de sus facultades y actividades, lo cual es coincidente con el acceso a la información.

Finalmente, por lo que hace a sus limitantes, el derecho de acceso a la información tiene como frontera la información reservada y la confidencial, en posesión de los agentes gubernamentales, misma que se encuentra regulada en los Artículos 20 y 25 de la LTAIPEMyM.

Sobre el particular, cabe señalar que la información que se clasifica como reservada, adquiere éste carácter de manera temporal, a través del acuerdo respectivo. La información confidencial tiene éste carácter de manera permanente.

En ese sentido, es información que puede clasificarse como reservada, aquella que comprometa la seguridad del Estado o la Seguridad Pública, la que pueda dañar las negociaciones y la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del procedimiento deliberativo de los servidores públicos, la que pueda dañar la situación económica o financiera de la entidad, aquella que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona o afecte el cumplimiento de la ley, la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, readaptación social y recaudación de contribuciones, la

que tenga éste carácter por mandato legal, la que pueda causar daño o alterar el proceso de investigación en materia penal o administrativa, y aquella cuyo daño que pueda producirse con su publicación sea mayor que el interés público.

La información confidencial es aquella que contenga datos personales, la que así sea considerada por las disposiciones legales y la que se entregue a los agentes gubernamentales bajo promesa de secrecía.

Por su parte, en materia de datos personales, la limitante normativa es el consentimiento, por parte del principal, en el tratamiento de sus datos personales por parte de los agentes gubernamentales. Si bien admite excepciones, el principio general dispone que los sujetos obligados sean meros poseedores de la información, y en ese sentido, los titulares de los datos personales, en ejercicio de sus derechos ARCO, tienen el control sobre los mismos.

2.3. Autoridades

Si bien en el sub apartado anterior se hizo referencia a los sujetos de éste derecho, en el particular se hará referencia a las instituciones que tienen tal carácter, en términos de las leyes estatales.

En materia de acceso a la información, la Unidad de Información es la primera área, al interior de los sujetos obligados, en atender al solicitante en sus solicitudes de información, fungiendo como enlace entre ambos.¹⁴³ Estará a cargo de un titular nombrado por la alta dirección de los propios sujetos obligados, y será el encargado de dar trámite a las solicitudes al interior de su institución, verificando que al proporcionarse la información no sea de carácter reservado o confidencial.

Entre sus principales funciones, se destacan las correspondientes a la incorporación y actualización de la Información Pública de Oficio (Transparencia), la entrega de información (Acceso a la misma *stricto sensu*) y su registro, la

¹⁴³ Véase el artículo 33 de la LTAIPEMyM.

orientación y auxilio a los solicitantes y su participación en la instancia siguiente, el Comité de Información.

En el siguiente nivel, tenemos al Comité de Información, órgano colegiado que se constituye al interior de los Sujetos Obligados, conformado por tres personas: El Presidente del mismo, quien será el titular de la dependencia en el poder Ejecutivo, el Presidente de la Junta de Coordinación Política en el caso del Legislativo, el Presidente del Consejo de la Judicatura en el Judicial, el Presidente Municipal en el caso de los Ayuntamientos, y en los Órganos Autónomos, se establecerá con base en sus reglamentos.

Las otras dos personas que integran el Comité de Información son el Titular de la Unidad de Información y el Titular del Órgano de Control Interno.

Las principales funciones de éste órgano colegiado son, en materia de acceso a la información, coordinar y supervisar las acciones relacionadas con la ley reglamentaria; aprobar, modificar o revocar la clasificación de información que se someta a su consideración y dictaminar las declaratorias de inexistencia de información y resolver en consecuencia.¹⁴⁴

Ahora bien, la actividad tanto de la Unidad de Información como del Comité, requieren la asistencia de servidores públicos adscritos a los sujetos obligados, mismos que deben contar con las facultades y experiencia suficiente para localizar y proporcionar los documentos que se soliciten y, en su caso, asegurar su protección en los casos de información reservada o confidencial. Estos servidores públicos se denominan Servidores Públicos Habilitados, y son nombrados por el Presidente del Comité de Información.¹⁴⁵

Estas tres autoridades estudiadas – Unidad de Información, Comité de Información y Servidores Públicos Habilitados – ejercen sus actividades al interior de los Sujetos Obligados.

¹⁴⁴ Véase el artículo 35 de la LTAIPEMyM.

¹⁴⁵ Véanse los artículos 39 y 40 de la LTAIPEMyM.

En materia de protección de datos personales, la ley reglamentaria mantiene a figura de la Unidad de Información en su Artículo 4, fracción XXX; y en lugar del Comité de Información, establece la figura del Responsable, en el mismo artículo en su fracción XXIII, como el servidor público que decide sobre el tratamiento, contenido y finalidad de los sistemas de datos personales que custodia.

2.4. Medios de impugnación

En materia de acceso a la información *stricto sensu*, si el solicitante recibe una respuesta desfavorable a sus pretensiones, se le niegue la información solicitada o se le entregue incompleta o no corresponda a la solicitada; o en materia de datos personales se le niegue total o parcialmente el ejercicio de sus derechos ARCO, tiene el derecho de acudir al órgano garante e interponer el recurso de revisión.

Este recurso tiene la finalidad de que el órgano especializado e imparcial en la materia de acceso a la información y protección de datos personales, valore la solicitud original y su respuesta por parte del Sujeto Obligado, analice los motivos de inconformidad y en su caso, restituya el derecho afectado, pudiendo ordenar al Sujeto Obligado la entrega de información en un plazo de quince días hábiles.¹⁴⁶

Para tales efectos, el órgano garante tendrá acceso tanto a la información pública generada por los Sujetos Obligados, como a la clasificada como Confidencial o Reservada, y en su caso a los Sistemas de Datos Personales, con la finalidad de determinar su validez en tal tratamiento.

2.5. Sanciones

En virtud de que los ordenamientos estatales específicos a las materias de acceso a la información pública y protección de datos personales son coincidentes, en que el Órgano Garante Estatal se encuentra facultado para imponer las sanciones

¹⁴⁶ Véase el Capítulo III del Título Quinto de la LTAIPEMyM

administrativas disciplinarias ante su inobservancia por parte de los Sujetos Obligados, en consecuencia, será el INFOEM el órgano que aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Como se analizó en el apartado anterior, es facultad específica del Pleno del Órgano Garante Estatal resolver sobre responsabilidades administrativas y sanciones disciplinarias aplicables a los servidores públicos de los Sujetos Obligados por las leyes de transparencia y protección de datos estatales, a través de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia, como autoridad instructora.¹⁴⁷

En consecuencia, se tienen dos instancias específicas: la verificación de las obligaciones de transparencia y protección de datos personales, el inicio de investigaciones y recepción de denuncias y el inicio de instrucción de procedimiento de responsabilidad administrativa se realizará por el la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia; la resolución que corresponda se emitirá por el Pleno del Órgano Garante Estatal.

Alberto Gándara Ruíz Esparza, al analizar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, señala que *“las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria en esta Ley son: La Amonestación, la Suspensión del empleo, cargo o comisión, la Destitución del empleo, cargo o comisión, la Sanción económica y la Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a diez años.”*¹⁴⁸

Cabe señalar que el Artículo 58 de la ley de responsabilidades citada contempla la figura de la abstención de sanción al infractor, siempre y cuando sea por una sola vez y se justifique la causa de abstención, los hechos no sean graves ni constituyan delito, los antecedentes y circunstancias del infractor lo ameriten y el

¹⁴⁷ *Supra*, sub apartado 7 del Apartado Segundo.

¹⁴⁸ GÁNDARA RUÍZ ESPARZA, Alberto. *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 66

daño no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado:

Artículo 58.- La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente ésta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Lo anterior, es aplicable a los Poderes Judicial y Legislativo, como también a los Ayuntamientos a través de sus órganos competentes.¹⁴⁹

3. Sanciones en el período 2008-2012

Una vez establecida normativamente la facultad sancionadora del Órgano Garante Estatal, en el presente sub apartado se analizará su ejercicio desde su inicio como Órgano Estatal Autónomo el 25 de julio de 2008, fecha en la cual surtió sus efectos el Decreto 172, publicado en la Gaceta del Gobierno el 24 de julio de 2008, hasta el 31 de octubre de 2012, fecha consignada en su último informe de labores, a la fecha de elaboración del presente trabajo.¹⁵⁰

En el 2008, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México se extinguió como Organismo Público Descentralizado no sectorizado, y se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios como Órgano Público Autónomo de

¹⁴⁹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 11 de septiembre de 1990. Revisado el 02 de mayo de 2013. Para su consulta en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>

¹⁵⁰ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Informe de actividades 2011-2012*, Toluca de Lerdo, Estado de México, diciembre de 2012, p. 17. Consultado el 28 de abril de 2013 en: <http://issuu.com/infoem/docs/informeweb?mode=window>

carácter estatal. En consecuencia, el informe de actividades correspondiente al citado ejercicio hizo referencia a los once meses de actividades del organismo extinto y a las correspondientes al Órgano Autónomo hasta el 23 de agosto de 2008.¹⁵¹

No obstante que se reportaron tres procedimientos concluidos en materia de responsabilidades administrativas¹⁵², las mismas corresponden al Instituto en su carácter de organismo descentralizado, siendo que en su carácter de autónomo estatal no se impuso sanción alguna: *“Debido al corto plazo de vigencia que ha tenido el nuevo marco normativo, no ha sido posible desarrollar labores de vigilancia, ya que los periodos de cumplimiento de resoluciones no han terminado.”*¹⁵³

Para el 2009, el Órgano Garante Estatal presentó informe de labores correspondientes del 24 de agosto de 2008 al 23 de agosto de 2009.¹⁵⁴

En el apartado Cinco, denominado “Incumplimiento a la ley por parte de los Sujetos Obligados”, se reportó como acción de vigilancia del cumplimiento de la ley de transparencia estatal, el siguiente punto: *“6. Se inician procedimientos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que incumplen con la función que la Ley establece en su favor.”*¹⁵⁵

¹⁵¹ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Cuarto Informe de actividades*, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2008, p. 9. Consultado el 01 de mayo de 2013. Visible en: http://www.infoem.org.mx/doc/informes/4_informe_2008.pdf

¹⁵² *Ibidem*, pp. 63-64

¹⁵³ *Ibidem*, p. 59

¹⁵⁴ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Informe de actividades 2008-2009*, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2009, p. 11. Consultado el 01 de mayo de 2013. Visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2008_2009.pdf

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 49

Cabe señalar que el informe precisa que observancia al Artículo 60, fracción II de la ley de transparencia, el Instituto: “ ... *inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que en su caso corresponda, la cual puede consistir en:*

- *Responsabilidad administrativa*
- *Extrañamiento Público*
- *Hacer del conocimiento del Ministerio Público los hechos, a efecto de investigar dichas conductas.*¹⁵⁶

En este sentido, podemos observar que el Órgano Garante Estatal considera la figura del Extrañamiento Público como una sanción administrativa, la cual no se encuentra dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sino en el último párrafo del Artículo 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios:

“Artículo 82.- Para los efectos de esta ley son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados:

I. ...

VII. ...

...

El Instituto, por acuerdo del Pleno podrá realizar un extrañamiento público al sujeto obligado que actualice alguna de las causas de responsabilidad administrativa, establecidas en esta Ley y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin necesidad de que inicie el procedimiento administrativo disciplinario.”

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 51

No obstante lo expuesto en el Informe, se considera que el Extrañamiento Público no constituye una sanción administrativa disciplinaria, toda vez que no se encuentra regulada por la ley de responsabilidades estatal y no se emite con motivo del inicio del procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual constituye una mera declaración a la opinión pública, sobre el aparente comportamiento irregular, de Sujetos Obligados por la ley de transparencia. En tal sentido, para los efectos del presente, no se consideran los extrañamientos públicos como sanciones administrativas disciplinarias.

En ese sentido, el informe de labores 2008-2009 no hace referencia a procedimiento administrativo disciplinario alguno.

No obstante lo anterior, indica una denuncia de hechos ante el Ministerio Público sobre conductas de un Sujeto Obligado posiblemente constitutivas de delito, como consecuencia del incumplimiento a las resoluciones del Pleno del Instituto, cuyo procedimiento se reportó en trámite.¹⁵⁷

Con relación al 2010, el INFOEM reportó las actividades correspondientes de septiembre a diciembre de 2009 y enero a agosto de 2010.¹⁵⁸

En su apartado 5, denominado “Etapa de cumplimiento y ejecución de las resoluciones del INFOEM”, refiere que a partir del mes de agosto de 2010, se ha iniciado la Instauración de procedimientos administrativos disciplinarios, reportándose tres en trámite en contra de servidores públicos de los Ayuntamientos de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Ozumba.¹⁵⁹

Respecto a 2011, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, presentó informe sobre las actividades

¹⁵⁷ *Ídem*

¹⁵⁸ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Informe de actividades 2009-2010*, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2010, pp. 9-11. Consultado el 01 de mayo de 2013. Visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2009_2010.pdf

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 33

realizadas durante el período transcurrido del 24 de agosto de 2010 hasta el 31 de octubre de 2011.¹⁶⁰

Cabe señalar que el Informe destaca la aprobación del Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios¹⁶¹, y la creación de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia, cuyas atribuciones se analizaron en el apartado anterior.¹⁶²

Si bien en el documento se destacan las atribuciones de ésta unidad administrativa, respecto de la verificación del cumplimiento de las resoluciones de los recursos de revisión emitidos por el Pleno del Órgano Garante, es en materia de facultades de investigación sobre probables incumplimientos los que son relevantes para el presente trabajo, toda vez que se reporta el inicio de 147 procesos sobre 397 resoluciones de recursos de revisión.¹⁶³

Lo anterior significa un gran diferencia con relación al período anterior reportado, al pasar del inicio de 3 procedimientos durante en el período de agosto de 2009 al mes de agosto de 2010, a 147 durante el período transcurrido de la publicación del reglamento interior del INFOEM – 20 de junio de 2011 - al 31 de octubre de 2011, es decir, cuatro meses.

Sin embargo, no se reporta la aplicación de sanción administrativa disciplinaria alguna por parte del Pleno del Órgano Garante en el informe de 2011.

¹⁶⁰ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *2010.2011 Informe de actividades*, Toluca de Lerdo, Estado de México, diciembre de 2011, p. 10. Consultado el 01 de mayo de 2013. Visible en: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2010_2011.pdf

¹⁶¹ Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 20 de junio de 2011.

¹⁶² *Supra*, sub apartado 7 del Apartado Segundo.

¹⁶³ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *2010.2011 Informe de actividades*, p. 85

Finalmente, con relación al 2012, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, informó sobre las actividades realizadas por el período del 1º de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2012.¹⁶⁴

En el período que se reporta, se iniciaron 153 procedimientos de investigación administrativa, de los cuáles 62 de ellos correspondieron a Procesos Administrativos de Investigación, mismos que se inician de manera oficiosa, y correspondieron a 144 probables incumplimientos a resoluciones de Recursos de Revisión emitidos por el Pleno del INFOEM y una probable omisión en la atención a las Solicitudes de Información Pública.¹⁶⁵

Cabe señalar que los restantes 91 procedimientos corresponden a Denuncias, las cuáles son presentadas por los particulares, por el probable incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a los sujetos obligados, en relación con el derecho de acceso a la información. Tales denuncias se refieren al probable incumplimiento de 198 resoluciones de los Recursos de Revisión y 8 por incumplimientos a la ley de transparencia estatal.¹⁶⁶

No obstante lo anterior, en el informe no observamos sanción alguna impuesta por el Órgano Garante en el período de referencia.

Sin embargo, se consigna el haber sometido a consideración del Pleno del Infoem el inicio de procedimiento disciplinario de 48 expedientes: 20 Denuncias y 28 Procedimientos Administrativos de Investigación. De manera específica, se precisa que el 7 de agosto de 2012, en la sesión 27ª ordinaria del Pleno del INFOEM, se aprobó por unanimidad el inicio del procedimiento de responsabilidad

¹⁶⁴ INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, *Informe de actividades 2011-2012*, Toluca de Lerdo, Estado de México, diciembre de 2012, p. 17. Consultado el 01 de mayo de 2013. Visible en: <http://issuu.com/infoem/docs/informeweb?mode=window>

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 118

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 119

administrativa en contra de servidores públicos de los Ayuntamientos de Nezahualcóyotl y La Paz.¹⁶⁷

Con base en lo expuesto, podemos afirmar que si bien el Órgano Garante Estatal no ha ejercido la facultad sancionadora de la que se encuentra investido, desde su creación como Órgano Autónomo hasta el 31 de octubre de 2012, ello no implica la carencia de un marco jurídico suficiente, que permita seguridad y certeza jurídica en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Con la determinación reglamentaria de que la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia del INFOEM se encuentre facultada para realizar funciones de verificación e investigación, se avanzó de manera significativa en la integración de las actividades previas para el ejercicio de los procedimientos disciplinarios, tal y como las propias cifras del Instituto lo reflejan en sus informes de labores: desde el 25 de julio de 2008 hasta el mes de agosto de 2010 se iniciaron tres procedimientos administrativos disciplinarios; a partir del 21 de junio de 2011 y hasta el 31 de octubre de 2012, se iniciaron trescientos procedimientos.

En consecuencia, considero que la decisión plenaria del Órgano Garante Estatal, mediante la cual se aprobó su Reglamento Interno y se confiaron en la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia las atribuciones de verificación e investigación en materia de acceso a la información y protección de datos personales, marcan el antes y el después de la rendición de cuentas en el estado de México.

Para finalizar el presente apartado e investigación, considero que este esfuerzo debe cristalizar en la aplicación de efectivas sanciones administrativas disciplinarias, que si bien serán recurridas ante las instancias correspondientes, cuentan con el andamiaje normativo suficiente para sustentarse, tal y como se analizó en el presente trabajo.

A continuación, se exponen las conclusiones de la investigación realizada.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 124

CONCLUSIONES

- La concepción de Estado moderno implica la coexistencia de lo colectivo y lo individual. A fin de responder a los intereses y necesidades inherentes a su constitución, la finalidad de la Administración Pública debe orientarse a la efectiva satisfacción del interés público, a fin de conseguir su propia legitimación.
- La organización – estructura – y autonomía – orden jurídico normativo – son atributos esenciales del Estado y constituyen el objeto de estudio de la Administración Pública, la cual tiene como finalidad obtener el mejor resultado en beneficio de la colectividad, de los principales. En consecuencia, en la medida en que se obtiene el mejor resultado, nos encontramos ante un mejor servicio público.
- En ese sentido, dado que el poder público se detenta a través de sus agentes, en la medida en que respondan o no a las expectativas de la colectividad, los principales se encontrarán en aptitud de calificar el desempeño, y por ende, la responsabilidad de los primeros, el cumplimiento de los objetivos, lo cual es el principio fundamental de la rendición de cuentas.
- La rendición de cuentas implica, en primer lugar, dos dimensiones en materia de responsabilidad: la informativa y la argumentativa. La primera refiere a los hechos, la segunda a las justificaciones. En caso de desviación a los fines, debe considerarse una tercera dimensión: la coercitiva, la sanción a los agentes, con lo cual se logra el control en la rendición de cuentas. Las dos primeras conforman la figura denominada *Answerability*, la tercera la denominada *Enforcement*.

- El derecho de acceso a la información forma parte de la dimensión informativa de la rendición de cuentas. Es un mecanismo jurídico mediante el cual los principales reciben de los agentes, información sobre las actividades de gobierno y administración desarrolladas en el ejercicio público, lo cual permite evaluarlas, a fin de sancionar su desviación.
- La primera referencia constitucional en México del derecho de acceso a la información pública se sitúa en 1977, siendo su alcance eminentemente político-electoral a fin de regular la participación de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación. Es hasta el año 2000, en que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación determina que es una garantía individual y no solamente una garantía de los partidos políticos.
- En el plano internacional, los Tratados suscritos por México contemplan desde 1948 el derecho de acceso a la información *lato sensu*. Sin embargo, es hasta la reforma constitucional de 2007 en que se reconoce plenamente como un derecho público subjetivo, a nivel de Ley Suprema, dada su integración en la Constitución Federal como en los Tratados Internacionales.
- Acorde con la norma constitucional federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue reformada en 2008, a fin de garantizar el reconocimiento y protección del derecho de acceso a la información a nivel estatal, así como alinear sus leyes reglamentarias. En una primera instancia, se reformó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México de 2004 por la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios de julio de 2008. En una segunda instancia, y derivado de la evolución del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales se constituyó en una materia específica de regulación y protección normativa, lo cual se estableció en la Ley de Protección de

Datos Personales del Estado de México, publicada el 31 de agosto de 2012..

- Una de las innovaciones más importantes de la nueva ley de acceso a la información pública fue dotar al Órgano Garante Estatal de facultades disciplinarias, a fin de sancionar a los Sujetos Obligados a la observancia de la norma, con lo cual se involucra a todos los agentes gubernamentales: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ayuntamientos y Órganos Autónomos del estado de México.
- En ese sentido, el marco normativo disciplinario en el estado de México permite la concurrencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios con las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como la de protección de datos personales, facultando al Órgano Garante Estatal en aplicar la primera para sancionar a quienes no cumplan con las obligaciones que los dos últimos ordenamientos imponen, observando su normatividad interna. Sin embargo, el caso particular de los órganos estatales autónomos y el régimen especial de servidores públicos con inmunidad relativa, pueden colocar en entredicho la aplicación efectiva de sanciones administrativas disciplinarias.
- No obstante lo anterior, el análisis deontológico de la sanción administrativa disciplinaria en materia de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, así como el diseño normativo del Órgano Garante, permitieron determinar que se encuentran alineados para su efectividad, especialmente al facultar a la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia del INFOEM para actuar como autoridad instructora y al Pleno del mismo como autoridad para emitir las resoluciones correspondientes.
- Sin embargo, se pudo constatar que la dimensión coercitiva de la Rendición de Cuentas, la aplicación de sanciones administrativas disciplinarias sobre

el incumplimiento al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, no ha resultado efectiva en el estado de México durante el período objeto de estudio (24 de agosto de 2008 al 31 de octubre de 2012), al no haberse impuesto sanción alguna en ese período.

- Si bien se observa un significativo avance en las funciones de investigación del Órgano Garante Estatal a partir de la creación de la Contraloría Interna y Órgano de Control y Vigilancia, se estima que a fin de contar con una efectiva rendición de cuentas en sus tres dimensiones, los procedimientos administrativos iniciados en el último año, necesariamente deben resolverse atendiendo a los supuestos establecidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Finalmente, si bien la investigación se enfocó de manera relevante al análisis del orden jurídico normativo en materia de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en responsabilidades administrativas, se tuvo siempre en consideración el fin último de la Administración Pública, la satisfacción del interés público. En ese sentido, la principal aportación a la Ciencia Administrativa proyectada con el presente análisis, consistió en determinar la existencia y eficacia, tanto de la estructura gubernamental, como de la norma jurídica, para un conveniente ejercicio de rendición de cuentas en el Estado de México en la materia, en beneficio de la colectividad. En ese sentido, podemos concluir que si bien existen los elementos y mecanismos, su aplicación es insuficiente, al no agotar la dimensión coercitiva.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M., Coordinador, Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. México, Siglo XXI Editores, 2008.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. México, Editorial Porrúa, Séptima edición, 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. México, Editorial Porrúa, Sexta edición, 2011.

DÍAZ URIBE, Diego Ernesto, Coordinador General, Métrica de la Transparencia en México. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, 2007.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Coordinador, México y las Declaraciones de Derechos Humanos. Serie Doctrina Jurídica número 18. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

GALÁN JUÁREZ, Mercedes, “Análisis de la responsabilidad de los servidores públicos”, Ética y servicio público. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.). México, Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010.

GÁNDARA RUÍZ ESPARZA, Alberto, Responsabilidades administrativas de los servidores públicos. México, Editorial Porrúa, 2010.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México, Editorial Porrúa, S.A. Trigésimo novena edición. 1988.

G. JÈZE, Principios generales del Derecho Administrativo, vol. III, Ed. Depalma, 1949, (traducción al castellano por Julio N. San Millán Almagro, del original: Les Principes generaux du Droit administratif, 1928), citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, Ética y servicio público. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.). México, Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010.

HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, Transparencia: libros, autores e ideas. MERINO, Mauricio, Coordinador, México, IFAI-CIDE, 2005.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Editorial Porrúa S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

JELLINEK, L'Etat moderne et son droit, trad. FARDIS, II, citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. México, Editorial Porrúa, S.A. Trigésimo novena edición, 1988.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Elementos para una teoría de la responsabilidad pública. México, Editorial Porrúa, 2008.

KELSEN, Hans, El contrato y el Tratado, México, 1943, citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho. México, Editorial Porrúa, S.A. Trigésimo novena edición, 1988.

L. DUGUIT, *Les transformations du Droit Public*, Armand Colin, 1913, citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.). México, Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, *Ética, filosofía y asuntos públicos*, 2010.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6º de la Constitución mexicana” *Cuadernos de transparencia – 17*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009.

_____. “Derecho de la información”, Colección Panorama del Derecho Mexicano. VALADÉS, Diego, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, Coordinadores, México, McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

M. HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8ª. Ed., Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1914, citado por HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, “Estado Social y servicio público”, *Ética y servicio público*. PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.). México, Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, *Ética, filosofía y asuntos públicos*, 2010.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*. México, Editorial Porrúa, 2007.

MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. Toluca, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2008.

MERINO, Mauricio. "En vísperas de la revolución informativa". El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426. SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

_____, Coordinador, Transparencia: libros, autores e ideas. México, IFAI-CIDE, 2005.

MORENO, Carmen. "Reflexiones en torno a la situación actual de México en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos", México y las Declaraciones de Derechos Humanos. Serie Doctrina Jurídica número 18. FIX ZAMUDIO, Héctor, Coordinador, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO B., Óscar (eds.), Ética y servicio público. México, Plaza y Valdés Editores, Colección: DILEMATA, Ética, filosofía y asuntos públicos, 2010.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa, S.A., Trigésima octava edición, 2004.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Madrid: RAE, Vigésima segunda edición, 2001.

SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador. El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Paula S. “La reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo”. El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426. SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

SCHEDLER, Andreas. “Ideas para desordenar las ideas”, Transparencia: libros, autores e ideas. MERINO, Mauricio, Coordinador, México, IFAI-CIDE, 2005.

_____. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Transparencia 03, México, IFAI, 2006.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado. México, Editorial Porrúa, S.A., Novena edición, 1988.

TREJO DELARBRE, Raúl. “El derecho a la información desde su discusión inicial”. El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Serie Doctrina Jurídica número 426. SALAZAR UGARTE, Pedro, Coordinador. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

VALADÉS, Diego, SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, Coordinadores. México, Colección Panorama del Derecho Mexicano. McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, Nuevo Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A, 2003.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, citado por MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación. Toluca, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2008.

_____. Derecho mexicano de la información, México, Oxford University Press, 2000, citado por DÍAZ, Vanessa, “Del derecho a la información al derecho de acceso a la información”, Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales, VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, Editores, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, Editores. Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. Cuarto Informe de actividades, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2008.

_____. Informe de actividades 2008-2009, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2009.

_____. Informe de actividades 2009-2010, Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2010.

_____. 2010.2011 Informe de actividades, Toluca de Lerdo, Estado de México, diciembre de 2011.

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, Informe de actividades 2011-2012, Toluca de Lerdo, Estado de México, diciembre de 2012.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Reforma al Artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. México, IFAI, 2007.

LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MÉXICO, A.C., Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, Limac.

PROCURADURÍA FISCAL. SECRETARÍA DE FINANZAS, PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Prontuario de Legislación Fiscal 2004, Gobierno del Estado de México, México, Marzo de 2004.

_____. Prontuario de Legislación Fiscal 2005, Gobierno del Estado de México, México, Abril de 2005.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 05 de febrero de 1917.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 31 de agosto de 2012.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 11 de septiembre de 1990.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 24 de julio de 2008.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 14 de agosto de 2008.

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicada el 03 de marzo de 1992, última reforma publicada en el mismo medio el 25 de noviembre de 2005.

Código Electoral del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 02 de marzo de 1996.

Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 06 de abril de 2006.

Estatuto Universitario. Gaceta Universitaria, Número Extraordinario, 27 de junio de 1996, Época VI, Año XII. Última reforma publicada en la misma fuente, Número Extraordinario, Julio de 2007, Época XII, Año XXIII, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por el cual se aprueba el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo, Estado de México. Publicado el 20 de junio de 2011.

Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios por medio del cual se aprueba el "Criterio de interpretación en el orden administrativo con número 0002-11", publicado en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Sección Primera, el 19 de octubre de 2011.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, por el cual se aprueba el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios:
http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/9.pdf

Acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios por medio del cual se aprueba el “Criterio de interpretación en el orden administrativo con número 0002-11”:
http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/84.PDF

Código Electoral del Estado de México:
http://www.ieem.org.mx/transparencia/mn/pdf/MarLegBas/04_CCEM12.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:
<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>

Convención Americana sobre los Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos:
http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/11.pdf

Declaratoria de la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2006-03-06.pdf>

DÍAZ URIBE, Diego Ernesto, Coordinador General, Métrica de la Transparencia en México: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>

Diccionario de la Lengua Española: <http://buscon.rae.es/drae/>

Declaración Universal de los Derechos Humanos:
http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/12.pdf

Estatuto Universitario. Gaceta Universitaria:
<http://www.uaemex.mx/abogado/docs/0002%20Estatuto.pdf>

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS: [Cuarto Informe de actividades:](#)
http://www.infoem.org.mx/doc/informes/4_informe_2008.pdf

_____, Informe de actividades 2008-2009:
[http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2008_2009.p
df](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2008_2009.pdf)

_____, Informe de actividades 2009-2010:
[http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2009_2010.p
df](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2009_2010.p
df)

_____, 2010.2011 Informe de actividades:
[http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2010_2011.p
df](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/libro_Informe_2010_2011.p
df)

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y
MUNICIPIOS, Informe de actividades 2011-2012:
<http://issuu.com/infoem/docs/informeweb?mode=window>

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Reforma al
artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública

como un derecho fundamental de los mexicanos:
<http://ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones>

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México:
http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/l_MarcoLegal/leycodhem.pdf

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México:
<http://www.uaemex.mx/abogado/docs/0001%20Ley.pdf>

Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/ago313.PDF>

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios: http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/3.pdf

Marco Jurídico y Normativo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios:
http://www.infoem.org.mx/src/htm/fraccion_I.html

MORENO, Carmen. "Reflexiones en torno a la situación actual de México en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos":
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=107>

Orden del día del 10 de noviembre de 2006 del Segundo Congreso de
Transparencia Local de Chihuahua:
<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1651>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_juridico/pdf/13.pdf